BIANCA SELEJAN-GUȚAN

DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE

Volumul 1

ediția a 4-a, revăzută și adăugită

Editura Hamangiu 2020

Drept constituțional și instituții politice

Volumul I

ediția a 3-a, revăzută și adăugită

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIANCA SELEJAN-GUȚAN

Studii: Facultatea de Științe Juridice și Administrative, Universitatea *Lucian Blaga* din Sibiu (licența în științe juridice, 1995); Faculty of Law and Social Sciences, University of Nottingham, United Kingdom (Master of Laws – LL.M. in International Law, 1996); doctor în drept (drept constituțional), Universitatea București (2004), cu teza *Excepția de neconstituționalitate*, sub conducerea științifică a prof. univ. dr. Ioan Muraru. Specializări și documentări la Central European University, Budapesta (1999-2007); Universitatea din Rennes I, Franța (2000); Institutul Elvețian de Drept Comparat, Lausanne, Elveția (2001, 2006); Institutul Internațional pentru Drepturile Omului, Strasbourg, Franța (2003); Academia de Drept European, Florența (2004); Institutul Max Planck pentru Drept Internațional și comparat, Heidelberg (2012, 2013, 2014, 2015).

Activitate profesională: preparator universitar (1996-1998), asistent universitar (1998-2002), lector universitar (2002-2005), conferențiar universitar (2005-2009) și profesor universitar (din 2009) la Facultatea de Drept *Simion Bărnuțiu*, Universitatea *Lucian Blaga* din Sibiu; membru al Consiliului facultății; membru al Colegiului de redacție al *Romanian Journal of Comparative Law*; membru al Consiliului științific al revistei *Acta Universitatis Lucian Blaga, seria Iurisprudentia*; membru al colegiului de redacție al revistei *Pandectele române*; membru al Institutului de Științe Administrative *Paul Negulescu*; vicepreședinte al Asociației Române de Drept Constituțional (din 2014); conducător al echipelor facultății, participante la Concursul European de Drepturile Omului *René Cassin*, Strasbourg; membru al echipei manageriale și al staff-ului academic ale proiectului Tempus-Phare 14215-99: *Centru de pregătire de scurtă durată a funcționarilor publici în perspectiva integrării europene* (1999-2002); director științific al proiectului *Universitatea de vară «Europa între libertatea culturii și cultura libertăților»* din cadrul programului „Sibiu 2007 – capitală culturală europeană"; profesor-invitat la Universitatea Philipps din Marburg, Germania și la Universitatea Carlos III din Madrid; avocat definitiv (suspendare la cerere a exercitării profesiei) în Baroul Sibiu.

Publicații: autoare de cursuri universitare (*Protecția europeană a drepturilor omului*, C.H. Beck, 2004, 2006, 2008, 2011; *Drept internațional public*, în coautorat, Hamangiu, 2008, 2014); monografii (*Excepția de neconstituționalitate*, C.H. Beck, 2005, 2010; *Spațiul european al*

drepturilor omului, C.H. Beck, 2008); colecții de jurisprudență (*Hotărâri CEDO împotriva României*, în coautorat, Hamangiu, 2006); co-autor al unor lucrări de referință (*Constituția României. Comentariu pe articole*, C.H. Beck, 2008); co-editor de volume colective (*Europe Between the Freedom of Culture and the Culture of Freedoms*, ULBS, 2008 ; *Europeanization and Judicial Culture in Contemporary Democracies*, Hamangiu, 2014) ; autoare de studii, articole, recenzii, cronici de jurisprudență, publicate în reviste și volume colective ca: *Revista de Drept Public*, *Dreptul*, *Est-Europa – Revue d'études politiques et constitutionnelles*, *Annuaire International de la Justice Constitutionnelle*, *Percorsi costituzionali*, *Pandectele române*, *Noua Revistă de Drepturile Omului*, *Acta Universitatis Lucian Blaga*, publicațiile Institutului Elvețian de Drept Comparat, *Iustitia et Pax. Gedächtnisschrift für prof. Dr. Dieter Blumenwitz*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008; *AWR Bulletin* (Association for the Study of the World Refugee Problem) ș.a.; autoare a unor comunicări prezentate la congrese internaționale, precum și la conferințe naționale și internaționale.

Premii : premiul *Diploma de onoare a Uniunii Juriștilor din România* (2008) pentru contribuția din lucrarea *Constituția României. Comentariu pe articole*, C.H. Beck, 2008.

MANUEL GUȚAN

Studii. A absolvit Facultatea de Drept a Universității Lucian Blaga din Sibiu în anul 1995. Doctor în drept al Universității din Cluj-Napoca din anul 2003, cu teza *Istoria administrației publice românești în statul român modern*, sub coordonarea științifică a prof. univ. dr. Dumitru V. Firoiu.

Activitate profesională. Cadru didactic la Facultatea de drept a Universității Lucian Blaga din Sibiu din 1995 (profesor universitar din 2014); Bursier van Calker al Federației Elvețiene (2001); Redactor-șef al *Romanian Journal of Comparative Law* (din 2010); Researh Fellow al Universității din Trento, Italia (din 2013).

Publicații. Autor al peste 40 de studii și articole publicate în reviste și volume de specialitate din țară și străinătate. Autor al lucrărilor: *Transplant constituțional și constituționalism în România modernă 1802-1866* (Hamangiu, 2013); *Istoria dreptului românesc* (Hamangiu, 2008); *Istoria administrației publice românești* (Hamangiu, 2006); *Istoria administrației publice locale în statul român modern* (C.H. Beck, 2005).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lista abrevierilor

A.U.L.B.	Acta Universitatis Lucian Blaga
alin.	alineatul
ANC	Autoritatea Națională pentru Cetățenie
art.	articolul
C.C.C.D.H.	Curtea Constituțională. Culegere de Decizii și Hotărâri
C.E.D.O.	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
C.J.C.E.	Curtea de Justiție a Comunităților Europene
C.J.U.E.	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
Curtea E.D.O.	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
Dreptul	revista Dreptul
Ed.	Editura
ed.	ediția
L.G.D.J.	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
lit.	litera
M. Of.	Monitorul Oficial al României, Partea I
nr.	numărul
O.S.C.E.	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
O.U.G.	ordonanța de urgență a Guvernului
ONU	Organizația Națiunilor Unite
p.	pagina
P.R.	Pandectele Române
P.U.F.	Presses Universitaires de France
pct.	punctul
R.D.Pb.	Revista de drept public
R.F.D.C.	Revue Française de Droit Constitutionnel
Tratatul CE	Tratatul instituind Comunitatea Europeană
TFUE	Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene
vol.	volumul

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Capitolul 1. Introducere în dreptul constituţional....1

§1. Noţiuni introductive despre stat şi drept....1
§2. Dreptul constituţional – ramură principală a dreptului public....4
§3. Particularităţile raporturilor şi normelor de drept constituţional....6
3.1. Raporturile de drept constituţional....6
3.2. Normele de drept constituţional....9
§4. Izvoarele dreptului constituţional....11
§5. Locul dreptului constituţional în sistemul dreptului....15
Bibliografie....16

Capitolul 2. Teoria constituţiei....17

§1. Apariţia şi evoluţia noţiunii de constituţie....17
§2. Constituţia cutumiară şi constituţiile scrise....20
§3. Definiţia constituţiei....22
§4. Adoptarea şi modificarea constituţiilor....24
4.1. Adoptarea constituţiei....24
4.2. Modificarea constituţiei....27
4.2.1. Clasificarea constituţiilor după modul de modificare....27
4.2.2. Revizuirea Constituţiei României....28
§5. Constituţie şi constituţionalism....30
§6. Conţinutul normativ al constituţiei. Blocul constituţionalităţii....32
§7. Supremaţia constituţiei....36
§8. Raportul dintre dreptul constituţional intern şi dreptul Uniunii Europene....38
Bibliografie....46

Capitolul 3. Elemente de istorie constituţională în România modernă şi contemporană....50

§1. Introducere....50
§2. De la tradiţional la modern: evoluţia statalităţii româneşti din secolul al XIV-lea până la începutul secolului al XIX-lea....56
§3. Epoca regulamentară (1831-1858)....62
§4. Momentul revoluţionar de la 1848....67

BUNSI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§5. Adunările ad-hoc de la 1857 ..... *70*
§6. Convenția de la Paris și domnia lui Cuza (1858-1866) *75*
§7. Perioada monarhiei constituționale parlamentare (1866-1938) *81*
7.1. Constituția de la 1/13 iulie 1866 81
7.2. Constituția din 29 martie 1923 90
§8. Epoca dictaturilor de dreapta (1938-1944) *95*
§9. Constituțiile comuniste (1948, 1952, 1965) *98*
§10. Renașterea constituționalismului liberal-democratic după Revoluția din 1989 ..... *104*
10.1. Momentul revoluționar din decembrie 1989 și impactul său constituțional 104
10.2. Procesul de edictare a Constituției din 1991 106
Bibliografie *110*

Capitolul 4. Justiţia constituţională **113**
§1. Noțiunea de justiție constituțională. Noțiunea de control al constituționalității legilor *113*
§2. Tipologia formelor de control al constituționalității legilor *115*
§3. Modele contemporane de control al constituționalității legilor *117*
3.1. Modelul american al controlului constituționalității legilor 118
3.1.1. Caracteristicile modelului american 119
3.2. Modelul european de control al constituționalității legilor 121
3.2.1. Bazele teoretice 121
3.2.2. Caracteristicile modelului european de control al constituţionalităţii legilor 122
3.2.3. Dezvoltarea şi receptarea modelului european 123
§4. Justiția constituțională în România *125*
4.1. Istoric (1866-1945) 125
4.2. Curtea Constituțională a României 129
4.2.1. Natura juridică şi funcţiile Curţii Constituţionale 129
4.2.2. Organizarea Curţii Constituţionale 130
4.2.3. Atribuţiile Curţii Constituţionale a României 131
4.2.4. Procedura în faţa Curţii Constituţionale 135
4.2.5. Actele Curţii Constituţionale 147
§5. Constituționalizarea dreptului – principala consecință a controlului de constituționalitate *149*
Bibliografie *153*

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 5. Teoria generală a statului 156

§1. Definiția statului 156
§2. Teorii despre stat 158
2.1. Teoria statului ca putere politică organizată 158
2.2. Teoria normativistă 158
2.3. Teoria statului-națiune 159
2.4. Teoria instituțională 159
§3. Elementele statului 160
3.1. Teritoriul 160
3.1.1. Definiția și elementele teritoriului 160
3.1.2. Caracteristicile teritoriului României 163
3.1.3. Organizarea administrativ-teritorială a României 164
3.2. Populația – element al statului 164
3.3. Suveranitatea – element al statului 165
§4. Societatea civilă și statul 166
§5. Funcțiile statului 167
Bibliografie 169

Capitolul 6. Forma de stat: structura de stat și forma de guvernământ 170

§1. Structura de stat 170
1.1. Statul unitar 170
1.2. Statul federal 171
1.3. Asociațiile de state 172
§2. Forma de guvernământ 174
2.1. Monarhia 174
2.2. Republica 175
Bibliografie 177

Capitolul 7. Cetățenia română 178

§1. Noțiunea și natura juridică a cetățeniei 178
§2. Principiile care stau la baza reglementării cetățeniei române 180
§3. Drepturile și îndatoririle specifice condiției de cetățean al României 180
3.1. Drepturile care aparțin exclusiv cetățenilor români 181
3.2. Obligațiile specifice condiției de cetățean al României 181
§4. Dobândirea cetățeniei române 182
4.1. Modurile de dobândire de drept a cetățeniei 182

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

4.1.1. Dobândirea cetățeniei române prin naștere....183
4.1.2. Dobândirea cetățeniei române prin adopție....183
4.1.3. Dobândirea cetățeniei române de către copilul găsit pe teritoriul României, născut din părinți necunoscuți....184
4.1.4. Dobândirea cetățeniei române ca efect al schimbării cetățeniei părinților....185
4.2. Modurile de dobândire a cetățeniei române prin act juridic....185
4.2.1. Dobândirea cetățeniei române prin acordare la cerere....185
4.2.2. Dobândirea cetățeniei române prin repatriere....187
4.2.3. Procedura acordării cetățeniei. Autoritatea Națională pentru Cetățenie....188
§5. Pierderea cetățeniei române....190
5.1. Moduri de pierdere de drept a cetățeniei române....191
5.1.1. Pierderea cetățeniei române prin adopția de către un cetățean străin....191
5.1.2. Pierderea cetățeniei române prin stabilirea filiației copilului găsit....191
5.1.3. Pierderea cetățeniei române de către minor în cazul schimbării cetățeniei părinților....191
5.2. Moduri de pierdere a cetățeniei române prin act juridic....192
5.2.1. Retragerea cetățeniei române....192
5.2.2. Renunțarea la cetățenia română....194
§6. Dovada cetățeniei române....195
§7. Cetățenia de onoare....195
§8. Convenția Europeană asupra Cetățeniei....195
§9. Cetățenia europeană....197
Bibliografie....199

Capitolul 8. Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor....200

§1. Drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor....200
1.1. Noțiunea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor....200
1.2. Natura juridică a drepturilor și libertăților fundamentale....203
1.3. Clasificarea drepturilor și libertăților fundamentale....203
1.3.1. Trei generații de drepturi fundamentale....203
1.3.2. Drepturi individuale și drepturi colective....205
1.3.3. Drepturi substanțiale și drepturi-garanții....206
1.3.4. Clasificarea drepturilor fundamentale după criteriul conținutului....206
1.4. Principii ale reglementării constituționale a drepturilor și libertăților fundamentale în România....207

BCU CENTRALA UNIVERSITARA

1.4.1. Principiul universalităţii....207
1.4.2. Principiul neretroactivităţii legilor....207
1.4.3. Principiul egalităţii....208
1.4.4. Principiul protecţiei cetăţenilor români....210
1.4.5. Principiul protecţiei cetăţenilor străini şi apatrizilor....210
1.4.6. Principiul interzicerii expulzării sau extrădării propriilor cetăţeni....212
1.4.7. Principiul priorităţii dreptului internaţional în materia drepturilor fundamentale....214
1.4.8. Accesul liber la justiţie....217
1.4.9. Caracterul de excepţie al restrângerii exerciţiului unor drepturi sau libertăţi....219
1.4.10. Recunoaşterea dreptului la identitate al persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale....221
1.5. Principalele drepturi şi libertăţi garantate de Constituţia României....223
1.5.1. Inviolabilităţile....223
1.5.1.1. Dreptul la viaţă şi la integritate fizică şi psihică....223
1.5.1.2. Libertatea individuală....226
1.5.1.3. Dreptul la apărare....228
1.5.1.4. Dreptul la liberă circulaţie....229
1.5.1.5. Dreptul la respectul vieţii intime, familiale şi private....230
1.5.1.6. Inviolabilitatea domiciliului....234
1.5.1.7. Secretul corespondenţei....236
1.5.2. Drepturi şi libertăţi social-politice....236
1.5.2.1. Libertatea conştiinţei....236
1.5.2.2. Libertatea de exprimare....241
1.5.2.3. Dreptul la informaţie....243
1.5.2.4. Libertatea întrunirilor....244
1.5.2.5. Dreptul de asociere....245
1.5.3. Drepturi social-economice şi culturale....247
1.5.3.1. Dreptul la învăţătură....247
1.5.3.2. Accesul la cultură....249
1.5.3.3. Dreptul la ocrotirea sănătăţii....250
1.5.3.4. Dreptul la muncă şi la protecţia socială a muncii. Interzicerea muncii forţate. Dreptul la grevă....251
1.5.3.5. Dreptul de proprietate. Dreptul la moştenire....254
1.5.3.6. Alte drepturi social-economice....257
1.5.4. Drepturile-garanţii....259
1.5.4.1. Dreptul de petiţionare....260
1.5.4.2. Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică....260

1.6. Garanțiile constituționale ale drepturilor și libertăților fundamentale.....261
1.6.1. Garanții de fond.....261
1.6.2. Garanții instituționale.....262
1.6.2.1. Justiția constituțională.....262
1.6.2.2. Garanțiile asigurate de autoritatea judecătorească.....265
1.6.2.3. Avocatul Poporului.....266
§2. Îndatoririle fundamentale ale cetățenilor.....273
2.1. Îndatorirea de fidelitate față de țară.....273
2.2. Îndatorirea de apărare a țării.....273
2.3. Îndatorirea de a contribui la cheltuielile publice.....274
2.4. Îndatorirea de exercitare cu bună-credință a drepturilor și libertăților.....275
Bibliografie.....276

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 1
Introducere în dreptul constituțional

§1. Noțiuni introductive despre stat și drept

1. Studiul disciplinei „Drept constituțional și instituții politice" presupune operarea cu anumite noțiuni și categorii a căror semnificație trebuie clarificată încă de la început. Fiind o disciplină studiată în anul I al Facultăților de Drept și Administrație Publică, unele din aceste noțiuni se regăsesc și în cadrul altor discipline: „Teoria generală a dreptului", „Drept civil" etc. Nu putem folosi cu precizie limbajul dreptului constituțional fără a înțelege noțiuni precum: stat, drept, instituție juridică, ramură de drept, sistem de drept ș.a. Dacă unele din acestea sunt tratate în detaliu la disciplina „Teoria generală a dreptului", în cele ce urmează ne vom opri asupra a două din cele mai utilizate concepte în dreptul public în general și în dreptul constituțional în special: statul și dreptul. În jurul acestor concepte se structurează întreaga problematică abordată în cadrul științei dreptului constituțional.

2. Statul și determinările sale au constituit obiect de studiu pentru științele umane încă din Antichitate. Statul este o formă organizată a unei comunități umane, dotată cu anumite atribute care îi conferă un statut aparte. În dreptul internațional public, statul apare ca o sumă a trei elemente: un teritoriu determinat, o populație stabilă și suveranitatea statului sau capacitatea de a-și determina singur propria competență. În dreptul constituțional, statul a fost definit ca fiind forma organizată a puterii poporului. Într-o altă opinie, statul este definit ca o „instituție de instituții" sau ca fiind cea mai importantă instituție politică a societății.

În accepțiunea sa de organizație politică a puterii publice, statul a recunoscut și a creat dreptul, reglementând continuu, prin norme de conduită obligatorii, numeroasele și variatele raporturi sociale (Vesmaș, 2001, p. 100). Edictarea dreptului a devenit, treptat, una din funcțiile esențiale ale statului.

3. Dreptul este un fenomen complex, indispensabil în orice organizare socială: *ubi societas, ibi ius.* Termenul „drept" cunoaște mai multe sensuri: drept obiectiv, drept subiectiv, drept pozitiv.

În sens *obiectiv*, dreptul reprezintă ansamblul normelor de conduită, instituite și sancționate de stat, general obligatorii și a căror respectare poate fi impusă, la nevoie, prin forța de constrângere a statului. Dreptul *pozitiv* reprezintă ansamblul normelor juridice în vigoare la un moment dat.

La rândul său, dreptul *subiectiv* poate fi definit ca facultatea sau prerogativa unei persoane fizice sau juridice de a avea o anumită conduită, în temeiul unei norme juridice. Reținem și definiția dată dreptului subiectiv în doctrină, ca „puterea garantată de lege voinței unei persoane, în temeiul căreia aceasta este în măsură, în vederea valorificării unui interes personal direct, să desfășoare o conduită determinată sau să ceară unui terț îndeplinirea unei acțiuni sau abținerea de la o anumită activitate" (Muraru, Tănăsescu, p. 5).

4. Dreptul obiectiv formează un sistem structurat în jurul clasicei distincții **drept public – drept privat.** Formulată de Ulpian în „Instituțiile" sale, prin celebra frază *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet*, distincția amintită s-a menținut în evoluția dreptului, în ciuda criticilor care o situează în sfera pedagogicului, a artificialului. Distincția își dovedește, însă, utilitatea și în practică, deși evoluția normativă a provocat o oarecare diluare a sa: există o serie de ramuri noi de drept, aflate la intersecția celor două mari categorii, iar unele raporturi juridice presupun interacțiunea acestora, vorbindu-se chiar de raporturi juridice cu dublă natură. După M. Bluntschli – unul dintre părinții dreptului public modern –, „dreptul public ține în mod esențial de *stat*, iar dreptul privat, de *indivizi*" , dar limitele celor două diviziuni ale dreptului par uneori să se confunde.

Cu toate acestea, așa cum bine remarca marele teoretician al dreptului Mircea Djuvara, „oare normele dreptului public nu interesează pe particulari? Ne este oare indiferent modul cum funcționează serviciile publice (...)? Și invers: dispozițiile de drept privat interesează statul. Cum ar exista într-adevăr statul fără rânduiala intereselor private ale oamenilor?" Așadar, simplul criteriu al utilității normelor nu este suficient pentru a stabili distincția drept public – drept privat.

5. Dreptul public cuprinde ansamblul normelor juridice care vizează organizarea statală, colectivitățile publice și raporturile acestora cu celelalte subiecte de drept, atunci când aceste raporturi privesc exercitarea unor prerogative ale puterii publice. **Dreptul privat** cuprinde normele juridice care reglementează mai ales raporturile dintre particulari.

Unul dintre criteriile utilizate pentru a distinge raporturile de drept public de cele de drept privat este criteriul „material" sau al *interesului*. Astfel, se afirmă că normele dreptului public vizează interesul general sau interesul public, iar raporturile juridice născute din aplicarea acestor norme sunt raporturi de autoritate. În schimb, normele de drept privat ar viza exclusiv interese particulare.

Un alt criteriu de identificare a raporturilor de drept public este cel „organic" sau al calității și poziției *subiectelor* acestora: raporturile de drept public sunt raporturi de autoritate, în care unul dintre subiecte este calificat și are o anumită competență superioară celuilalt sau celorlalte subiecte, în vreme ce, în raporturile de drept privat, subiectele sunt egale și libere a intra sau nu în raportul juridic concret. Subliniem, însă, că aplicarea acestui criteriu nu trebuie să fie rigidă: și statul, prin autoritățile sale, poate intra în raporturi de drept privat, atunci când aceste autorități nu apar ca exercitând puterea de stat, ci ca subiecte de drept egale cu celelalte subiecte ale raportului juridic – persoane fizice sau juridice (de exemplu, în cadrul unui contract de vânzare-cumpărare).

Alte criterii utilizate în doctrină (Paul Negulescu) pentru această distincție sunt: criteriul caracteristicilor normelor, potrivit căruia normele de drept public ar fi mai elastice și mai variabile, în timp ce normele de drept privat sunt mai cristalizate și mai stabile; criteriul constrângerii, potrivit căruia în dreptul public domină regimul constrângerii, în timp ce, în dreptul privat, regimul constrângerii se întâlnește foarte rar.

Distincția drept public – drept privat se menține în actualitate, în ciuda criticilor formulate. Aceasta deoarece, așa cum s-a afirmat, distincția în cauză răspunde și astăzi unor „exigențe reale privind sistematizarea științifică a dreptului în scopul de a se oferi soluții noi, de orientare rapidă și eficientă în multitudinea și complexitatea reglementărilor juridice actuale, atât pentru practica de elaborare, cât și pentru cea de aplicare a dreptului" (Vesmaș, 2001, p. 102).

6. Într-o societate există o multitudine de sisteme normative: sisteme morale, reguli de curtoazie, coduri de onoare, coduri de bune maniere

etc. În cadrul acestora, sistemul dreptului se distinge printr-o serie de trăsături specifice: prevederea de norme însoțite de sancțiuni în cazul încălcării acestora, sancțiuni aplicate de o forță instituționalizată – statul; ierarhizarea sistemului ș.a.

Sistemul dreptului cuprinde ansamblul ordonat și structurat al instituțiilor juridice și al ramurilor de drept, aflate în interacțiune sistemică. Structura sistemului unitar de drept este determinată de obiectul reglementării juridice, adică de specificul relațiilor sociale ce sunt reglementate prin normele juridice. Menținând distincția drept public – drept privat, putem enumera următoarele ramuri aparținând sistemului dreptului românesc contemporan:

1. Ramuri de drept public: dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul penal, dreptul procesual penal, dreptul financiar, dreptul mediului, dreptul internațional public, dreptul internațional umanitar, dreptul internațional al drepturilor omului, dreptul Uniunii Europene ș.a.

2. Ramuri de drept privat: dreptul civil, dreptul familiei, dreptul comercial, dreptul muncii, dreptul asigurărilor, dreptul internațional privat ș.a.

Dreptul constituțional aparține în mod axiomatic dreptului public, ocupând un loc aparte în cadrul întregului sistem de drept.

§2. Dreptul constituțional – ramură principală a dreptului public

7. În doctrină, dreptul constituțional a fost definit ca *drept al statului* sau acea parte a dreptului public intern care grupează regulile aplicabile statului, determinându-i obligațiile ce-i revin, puterile al căror titular este, precum și organizarea internă (Léon Duguit).

Într-o altă definiție, dreptul constituțional apare ca ansamblul normelor juridice care reglementează forma statului, organizarea, funcționarea și raporturile dintre puterile publice, limitele puterilor publice, organizarea politică a statului etc.

Ioan Muraru și Simina Tănăsescu definesc dreptul constituțional ca fiind acea ramură a dreptului unitar român, formată din normele juridice care reglementează relațiile sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii.

În opinia lui Antonie Iorgovan, dreptul constituțional este ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale fundamentale

ce apar în procesul instaurării și exercitării puterii politice ca putere statală, consacră principiile de organizare și funcționare a instituțiilor administrative și jurisdicționale, stabilesc sistemul normativ juridic și consfințesc sistemul drepturilor fundamentale ale omului.

Remarcăm elementele comune ale acestor definiții, și anume structurarea lor în jurul trăsăturilor raporturilor sociale reglementate de normele dreptului constituțional. Putem defini, așadar, dreptul constituțional ca fiind **ansamblul normelor juridice având ca obiect raporturile sociale fundamentale ce iau naștere, se modifică și se sting în sfera instaurării, menținerii și exercitării puterii publice ca putere statală**. Prin obiectul său de reglementare, este neîndoielnică apartenența dreptului constituțional la categoria dreptului public, în cadrul sistemului unitar de drept.

Dreptul constituțional nu trebuie confundat, însă, cu constituția. Constituția este **legea fundamentală** a unui stat și reprezintă doar unul dintre izvoarele dreptului constituțional. Mai mult decât atât, dreptul constituțional există și acolo unde nu există o constituție în sensul formal al termenului.

8. Noțiunea de drept constituțional mai cunoaște și alte sensuri, pe lângă cel anterior definit, de ramură a dreptului unitar. Astfel, dreptul constituțional este una dintre științele juridice de ramură, precum și o disciplină juridică studiată la facultățile de drept, administrație publică, științe politice etc.

9. În acest din urmă sens, sunt necesare câteva precizări legate de **evoluția dreptului constituțional ca disciplină juridică**. Prima catedră denumită expres „drept constituțional" a fost creată la Ferrara în anul 1797, fiind încredințată lui Giuseppe Compagnoni di Luzo. În 1834, la Paris, apare prima catedră franceză de drept constituțional, încredințată lui Pellegrino Rossi. În alte țări europene, dreptul constituțional a fost cunoscut sub denumirea de „drept de stat" (în Germania, Austria, Rusia).

În România, dreptul constituțional a fost predat la început împreună cu dreptul administrativ, sub denumirea de „drept public". La 1864 apare primul curs intitulat „Drept constituțional", aparținând lui A. Codrescu, iar la 1881 apare „Dreptul constituțional" al lui Christ Suliotis, la Brăila. Cursul de „Drept public român" al lui Constantin Dissescu, apărut în trei volume între 1890 și 1891 este considerat a fi prima lucrare științifică ce conturează

profilul ramurii dreptului constituțional, iar la 1903 apare cursul de „Drept constituțional" ca prim volum al lucrării „Istoria și principiile dreptului public român" de C. Dissescu și M.A. Dumitrescu. Consacrarea denumirii disciplinei are loc datorită cursurilor apărute la începutul secolului al XX-lea la Iași și București: „Drept constituțional" de Constantin Stere (Iași, 1903), respectiv „Drept constituțional" de Constantin Dissescu (București, 1915). În prezent, disciplina este predată sub denumirea de „Drept constituțional și instituții politice", după model francez.

10. Conceptul de **instituții politice** este corelat cu dreptul constituțional, deoarece se referă la organele puterii politice, precum și la normele care reglementează realizarea acestei puteri. Această asociere, încetățenită în doctrina franceză, subliniază legătura strânsă între politic și juridic în cadrul dreptului constituțional: „instituțiile politice constituie obiectul central al dreptului constituțional clasic" (Favoreu ș.a., 2012, p. 21). După C. Dissescu, statul poate fi privit din două puncte de vedere: în repaus și în mișcare: „în întâiul caz, studiul său face obiectul dreptului public, pe când politica se ocupă de stat în mișcare".

Și în doctrina actuală s-a afirmat că „normele de drept constituțional, în general, reprezintă o realitate, dar viața politică a unei țări, o altă realitate, de regulă, «norma constituțională în mișcare»" (Iorgovan, 1994, p. 36). De aceea, studiul corelat al dreptului constituțional și al instituțiilor politice este nu numai util, ci și necesar pentru înțelegerea mecanismelor puterii publice: pe lângă „dreptul constituțional al normelor și al libertăților", cum mai este numit în doctrina franceză, dreptul constituțional contemporan are ca obiect și reglementarea cadrului constituțional al instituțiilor politice.

§3. Particularitățile raporturilor și normelor de drept constituțional

3.1. Raporturile de drept constituțional

11. Delimitarea dreptului constituțional de celelalte ramuri de drept și identificarea locului său în cadrul sistemului de drept este posibilă prin determinarea particularităților raporturilor și normelor ce alcătuiesc această ramură de drept. Acest criteriu de identificare este denumit criteriul **obiectului reglementării juridice**. Alături de acesta, mai putem

utiliza și criteriile metodei reglementării și al interesului guvernanților (Ioan Muraru).

Obiectul de reglementare al normelor dreptului constituțional îl constituie *acele relații sociale care apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii publice ca putere statală*. Principalele trăsături ale acestor raporturi sunt:

a) sunt raporturi juridice fundamentale, reglementate de constituție și de alte norme ale dreptului constituțional;

b) iau naștere, se modifică și se sting în sfera instituirii, menținerii și exercitării puterii publice ca putere statală;

c) cel puțin unul dintre subiectele raporturilor de drept constituțional deține o competență specifică de drept constituțional și este un subiect calificat, fie prin această competență de care dispune, fie prin prioritatea de competență acordată de constituție față de un alt subiect de drept constituțional.

12. Unele dificultăți de identificare a raporturilor de drept constituțional pot proveni din existența, în constituțiile contemporane, a unor norme care aparțin și altor ramuri de drept. Astfel, legile fundamentale nu se mai limitează la reglementarea mecanismelor de exercitare a puterii, ci cuprind și reglementări de principiu ale unor relații sociale diverse: relații de proprietate, de familie, relații economice etc. De aceea, în doctrină, a fost contestată uneori apartenența acestor norme și raporturi la dreptul constituțional. Această opinie nu este, însă, întemeiată. Trebuie subliniat că aceste norme și raporturi dobândesc, prin cuprinderea lor în legea fundamentală, și caracterul de drept constituțional. Există, așadar, *raporturi de drept constituțional propriu-zise* sau specifice, care formează obiect de reglementare numai pentru normele de drept constituțional, și *raporturi cu o dublă natură juridică*, de drept constituțional și de o altă ramură de drept (civil, dreptul muncii, dreptul familiei etc.).

13. Subiectele raporturilor de drept constituțional prezintă și ele unele particularități. Astfel, unul dintre subiectele raportului de drept constituțional este întotdeauna fie statul, fie deținătorul puterii publice, fie un organ reprezentativ. Așadar, subiectele raporturilor de drept constituțional sunt: poporul – deținătorul suveranității –, statul, organele statului, partidele, formațiunile politice și alte organizații politice, cetățenii luați individual, grupurile de cetățeni, unitățile administrativ-teritoriale.

14. Poporul apare ca subiect de drept constituțional în calitatea sa de titular al suveranității. Constituția României, în art. 2, consacră această realitate constituțională: *„Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum"*. Rezultă, deci, că poporul apare ca subiect al unor raporturi esențiale de drept constituțional, și anume deținerea și exercitarea suveranității naționale, fie direct, prin referendum, fie indirect, prin reprezentanți.

15. Statul apare ca subiect distinct de drept constituțional în primul rând în raporturile juridice privitoare la cetățenie. De asemenea, în statele cu structură federală, statul federal apare ca subiect de drept constituțional în raporturile cu statele componente.

16. Cel mai adesea, **statul** apare ca subiect al raporturilor de drept constituțional indirect, prin **organele sale sau autoritățile publice (Parlament, Președinte, Guvern etc.). Parlamentul**, în calitatea sa de organ reprezentativ suprem al poporului și mai ales de unică autoritate legiuitoare a statului, are întotdeauna și calitatea de subiect de drept constituțional, cu condiția ca raportul la care participă să fie de drept constituțional. Celelalte autorități publice sunt subiecte de drept constituțional dacă celălalt subiect al raportului la care participă este poporul, statul sau Parlamentul (de exemplu, angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului). Alte autorități independente, cărora constituția le conferă în primul rând o competență de drept constituțional, sunt subiecte ale unor raporturi de drept constituțional: Curtea Constituțională, Avocatul Poporului.

17. Partidele, formațiunile politice și alte organizații cu caracter politic apar ca subiecte de drept constituțional în procesul participării cetățenilor la guvernare, ca forme de asociere esențiale în acest proces. De exemplu, partidele politice sunt subiecte de drept constituțional atunci când propun și susțin candidați la alegerile generale.

18. Cetățenii sunt subiecte ale raporturilor de drept constituțional în mai multe situații. Astfel, luați **individual**, cetățenii sunt subiecte de drept constituțional atunci când își exercită drepturile lor fundamentale. De asemenea, un raport de drept constituțional în care cetățenii apar ca

subiect individual este cel de alegere a reprezentanților în Parlament. Nu în ultimul rând, cetățenii învestiți cu anumite demnități sau funcții publice (deputat, senator) într-un organ de stat sunt subiecte de drept constituțional în raportul de reprezentare. **Grupurile de cetățeni** pot fi și ele subiecte ale raporturilor de drept constituțional. De exemplu, atunci când sunt organizați pe circumscripții electorale sau în cazul exercitării inițiativei legislative populare de către un număr de 100.000 sau 500.000 de cetățeni cu drept de vot.

Cetățenii străini și apatrizii pot deveni și ei subiecte de drept constituțional când solicită acordarea cetățeniei române, când solicită acordarea dreptului de azil etc.

3.2. Normele de drept constituțional

19. Normele dreptului constituțional sunt acele reguli de conduită general obligatorii, care reglementează relații sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii, norme cuprinse în constituție, precum și în celelalte acte normative – izvoare ale dreptului constituțional.

Pe lângă trăsăturile generale ale normei juridice, normele de drept constituțional prezintă și unele trăsături specifice. Astfel, dacă norma juridică în general este o regulă de conduită, generală și obligatorie, instituită sau sancționată de stat și a cărei respectare se impune, la nevoie, prin forța coercitivă a acestuia, unele norme constituționale cuprind, pe lângă reglementări ale unor relații sociale, și reglementări cu caracter de principiu sau definiții ale unor instituții. De exemplu, art. 16 alin. (2) din Constituție consacră principiul legalității: „Nimeni nu este mai presus de lege", iar art. 61 alin. (1) definește Parlamentul ca „organ reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării".

20. O altă discuție referitoare la specificul normelor de drept constituțional are în vedere **structura** acestor norme. Este cunoscut din teoria dreptului că norma juridică are o structură logico-formală trihotomică: ipoteză, dispoziție, sancțiune. *Ipoteza* este acea parte a normei juridice care stabilește condițiile sau circumstanțele în care se cere realizată conduita prescrisă de norma respectivă, precum și sfera subiectelor la care se referă norma. *Dispoziția* este elementul normei juridice care determină conduita ce trebuie urmată în prezența ipotezei

date: o acțiune, o inacțiune etc. *Sancțiunea* este elementul normei juridice care arată urmările nerespectării dispoziției. De la această structură clasică există și unele excepții, subliniate de teoria dreptului: normele-principii, normele de organizare a unei instituții sau autorități ș.a. Aceste excepții vizează, în primul rând, absența sancțiunii din structura normelor respective.

Normele de drept constituțional intră și ele în această categorie discutată, de norme juridice aparent lipsite de sancțiune. Cu toate acestea, așa cum s-a arătat în doctrină (Ioan Muraru, Antonie Iorgovan), dacă, în unele ramuri de drept, sancțiunea este evidentă, nu așa stau lucrurile și în dreptul constituțional.

Aceasta nu înseamnă, însă, că normele de drept constituțional sunt cu totul lipsite de orice sancțiune. Aceste sancțiuni există, însă prezintă unele particularități:

– pentru mai multe dispoziții poate exista o singură sancțiune;

– sancțiunile unor norme de drept constituțional (normele-principii) pot apărea în alte ramuri de drept, atunci când este vorba de norme cu dublă natură juridică;

– există și sancțiuni specifice de drept constituțional: declararea neconstituționalității unui act normativ; declararea neconstituționalității unui partid politic; revocarea din funcție; suspendarea din funcție a Președintelui României etc.

21. O ultimă precizare legată de particularitățile normelor de drept constituțional vizează **clasificarea** acestora, după modul lor de aplicare. Astfel, întâlnim norme de drept constituțional *cu aplicație mijlocită*, adică acele norme ce cuprind reglementări de principiu, iar aplicarea lor se face prin intermediul altor norme de drept constituțional sau aparținând altor ramuri de drept. De exemplu, art. 43 din Constituție stabilește că salariații au dreptul la grevă pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale. Aplicarea în concret a acestei norme are loc prin lege, din cadrul dreptului muncii.

Normele de drept constituțional *cu aplicație nemijlocită* nu au nevoie de alte norme pentru a fi puse în aplicare (sunt direct aplicabile). De exemplu, normele care stabilesc caracteristicile statului român, forma de guvernământ, (art. 1 din Constituție), revizuirea Constituției (Titlul VII) sau norma care stabilește că teritoriul României este inalienabil [art. 3 alin. (1) din Constituție].

§4. Izvoarele dreptului constituțional

22. În teoria dreptului este consacrată distincția dintre izvoarele materiale și izvoarele formale ale dreptului. Dacă prin **izvoare materiale** ale dreptului înțelegem totalitatea condițiilor vieții social-economice și politice care determină existența normei juridice, **izvoarele formale** sunt acele forme de exprimare a dreptului, adică modalitățile de instituire sau recunoaștere a normelor juridice de către stat.

Pentru identificarea sferei izvoarelor dreptului constituțional, trebuie avute în vedere două criterii: cel al **autorității emitente** și cel al **conținutului normativ** al actului analizat. Aplicând primul criteriu, constatăm că izvoarele dreptului constituțional sunt, de regulă, adoptate de organele reprezentative sau în temeiul abilitării date de acestea. Sub aspectul celui de-al doilea criteriu sau al obiectului de reglementare, pentru a fi izvor de drept constituțional, un act normativ trebuie să reglementeze raporturi sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii publice.

Izvoarele formale ale dreptului constituțional român sunt, așadar: Constituția, legile, Regulamentele parlamentare, ordonanțele Guvernului, tratatele internaționale. O discuție aparte vizează obiceiul juridic (cutuma) ca izvor de drept constituțional, precum și jurisprudența Curții Constituționale, în lumina noilor reglementări constituționale și legale.

23. Constituția este principalul izvor de drept constituțional. În temeiul supremației constituției, toate celelalte izvoare ale dreptului în general și ale dreptului constituțional în special trebuie să fie conforme cu normele incluse în constituție. Aceeași poziție în ierarhia izvoarelor dreptului constituțional o au și legile constituționale sau legile de revizuire a constituției.

24. Legea, ca act juridic al Parlamentului, se află pe treapta imediat următoare constituției în „piramida" izvoarelor dreptului constituțional. Nu toate legile – organice sau ordinare – sunt izvoare ale dreptului constituțional, ci doar cele care reglementează raporturi de drept constituțional. De exemplu, sunt izvoare ale dreptului constituțional: legea de organizare și funcționare a Curții Constituționale a României, legea de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului, legea cetățeniei române, legile electorale, legea partidelor politice etc.

BCU IAȘI / CENTRU UNIVERSITAR IBAR

În privința distincției dintre **legile organice** și **legile ordinare**, trebuie precizat că aceasta are la bază, în dreptul constituțional românesc, atât criteriul material, cât și cel formal. Astfel, potrivit primului criteriu, este determinant conținutul reglementărilor pentru a califica o lege ca fiind organică sau ordinară. Constituția, în art. 73 alin. (3), enumeră legile organice după obiectul lor de reglementare. Acest criteriu material are prioritate, în dreptul nostru, față de cel formal – sau al procedurii de adoptare a legii – care apare ca o consecință a celui dintâi: conform art. 76 alin. (1), legile organice – identificate după criteriul material – se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere (majoritate absolută, raportată la un număr fix de membri), în timp ce legile ordinare se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră (majoritate relativă, raportată la un număr variabil de membri, cel puțin egal cu cvorumul legal prevăzut de art. 67 din Constituție).

25. Regulamentele parlamentare sunt izvoare de drept constituțional, deoarece sunt emise de organul reprezentativ suprem al poporului, iar obiectul lor de reglementare constă în raporturi sociale fundamentale apărute în sfera puterii legiuitoare: desemnarea organelor interne ale camerelor Parlamentului, dezbaterile parlamentare ș.a. În România există trei tipuri de regulamente parlamentare: Regulamentul Camerei Deputaților, Regulamentul Senatului și Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

26. Ordonanțele Guvernului sunt izvoare ale dreptului constituțional atunci când reglementează raporturi de drept constituțional (de exemplu, ordonanța de urgență a Guvernului prin care a fost modificată legea cetățeniei române). Ordonanțele sunt acte adoptate de Guvern pe baza unei delegări legislative, instituție reglementată de Constituția României revizuită în art. 115. Pe calea delegării legislative, Guvernul se substituie în mod excepțional Parlamentului, astfel încât, prin ordonanță, el poate să reglementeze primar, să modifice sau să abroge reglementarea existentă. Ordonanța este așadar un **act asimilat, ca forță juridică și ca efecte, legii**. Cu toate acestea, ordonanța nu este expresia unei puteri legiuitoare, ea păstrând natura juridică a actelor emise de Guvern în cadrul competenței sale normative.

Conform art. 115 din Constituție, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în do-

menii care nu fac obiectul legilor organice. Așadar, ordonanțele Guvernului se emit în temeiul unei abilitări exprese a puterii legiuitoare, dobândind, astfel, o forță juridică egală cu a legii. Guvernul poate emite ordonanțe simple – în temeiul unei legi speciale de abilitare – și ordonanțe de urgență, fără a exista o lege de abilitare, dar numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora [art. 115 alin. (4) din Constituție].

27. Tratatele internaționale pot fi izvoare ale dreptului constituțional odată ce au fost ratificate de Parlament, conform art. 11 din Constituție. De asemenea, pentru a avea această calitate, tratatele internaționale trebuie să fie de aplicație directă și să reglementeze raporturi specifice dreptului constituțional. Desigur, o altă condiție este ca tratatul să fie licit și să îndeplinească celelalte cerințe ale dreptului internațional public.

Astfel, de exemplu, sunt izvoare ale dreptului constituțional tratatele internaționale bilaterale privind reglementarea cetățeniei, privind frontierele, precum și tratatele internaționale privind drepturile omului.

În Constituția României este consacrat principiul prioritații tratatelor internaționale din domeniul drepturilor omului, la care România este parte. Această prioritate se aplică numai cu privire la legile interne, nu și cu privire la reglementările constituționale privind drepturile și libertățile fundamentale, însă acestea din urmă vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului și cu celelalte pacte și tratate privind drepturile omului, la care România este parte (art. 20 din Constituție).

În cazul în care un tratat, indiferent de obiectul său de reglementare, la care România urmează să devină parte, cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției [art. 11 alin. (3) din Constituție]. Competența controlului constituționalității tratatelor internaționale revine, potrivit art. 146 lit. b), Curții Constituționale.

28. În contextul analizei izvoarelor dreptului constituțional, doctrina a dezbătut rolul **obiceiului juridic** în cadrul acestui sistem de izvoare. În țările cu constituții cutumiare, nescrise, rolul obiceiului juridic este, de-

sigur, important. În țările cu constituții scrise, poziția obiceiului juridic în sistemul izvoarelor dreptului constituțional este mai puțin solidă. Astfel, în ciuda avantajelor obiceiului juridic ca izvor de drept (suplețe, adaptabilitate la circumstanțele vieții sociale), în materie constituțională aplicabilitatea sa este limitată de consacrarea izvoarelor scrise și mai ales de supremația constituției. În dreptul constituțional român, obiceiul juridic este recunoscut ca izvor al dreptului în general, de art. 44 din Constituție, care îl nominalizează printre izvoarele dreptului privat. În ceea ce privește dreptul public și dreptul constituțional în special, nu există mențiuni exprese ale aplicabilității obiceiului juridic. Există însă posibilitatea impunerii unor cutume în această materie (de exemplu, în viața parlamentară), desigur, cu îndeplinirea condițiilor cerute pentru consacrarea unei cutume (repetarea, constanța, durata, consensul în recunoașterea sa ca obligatorie).

În orice caz, obiceiul juridic are un rol limitat în dreptul constituțional al statelor cu constituții scrise. Astfel, el nu poate avea un rol abrogator sau modificator al normelor cuprinse în izvoarele scrise ale dreptului, ci numai un rol completiv și interpretativ, rezultat din lacunele existente în legislația scrisă.

29. Un rol aparte îl are, în dreptul constituțional contemporan, **jurisprudența Curții Constituționale.** Potrivit art. 147 din Constituție, în cazul constatării, de către Curtea Constituțională, a neconstituționalității unor dispoziții dintr-o lege sau ordonanță, acestea își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept. Fără a constitui, prin aceasta, izvoare ale dreptului constituțional, deoarece Curtea Constituțională nu poate abroga, modifica sau completa, prin decizia sa, dispozițiile care fac obiectul acesteia, deciziile Curții Constituționale constituie sursa de inspirație a legiuitorului în modificarea prevederilor legale în vederea punerii lor de acord cu Constituția. De asemenea, deciziile interpretative ale Curții Constituționale constituie un important indiciu în adoptarea și interpretarea legilor și, deci, pot oferi o nouă perspectivă asupra problematicii izvoarelor dreptului constituțional.

§5. Locul dreptului constituțional în sistemul dreptului

30. Sistemul unitar de drept este structurat și sistematizat într-o ierarhie a ramurilor dreptului, ierarhie alcătuită în funcție de o serie de criterii: importanța relațiilor sociale reglementate de normele unei anumite ramuri de drept, poziția izvoarelor sale principale. Aplicând aceste criterii, vom constata că dreptul constituțional ocupă primul loc în această ierarhie a ramurilor de drept. Argumentele principale pentru susținerea acestei afirmații sunt:

a) normele dreptului constituțional reglementează acele **relații sociale fundamentale** ce iau naștere, se modifică și se sting în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii publice;

b) normele dreptului constituțional sunt cuprinse în actele normative cu cea mai mare forță juridică sau actele normative de reglementare primară: Constituția, legile și actele normative cu forța juridică egală cu a legii.

31. Așadar, dreptul constituțional este ramura principală a sistemului unitar al dreptului românesc. Constituția este principalul izvor al dreptului constituțional, ea se bucură de **supremație** față de toate celelalte izvoare ale dreptului și stabilește **principiile** de reglementare pentru celelalte ramuri de drept. De aceea, orice modificare intervenită în sfera normelor constituționale de maximă generalitate impune modificarea și a normelor din celelalte ramuri de drept care au același obiect de reglementare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie

*** Istoria dreptului românesc, vol. II, partea a II-a, Ed. Academiei RSR, București, 1987

M. Bluntschli, Le droit public général, Librairie Guillaumin et. Cie, Paris, 1885

Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 24e éd., L.G.D.J., Paris, 1996

Ioan Ceterchi, Ioan Craiovan, Introducere în teoria generală a dreptului. Ed. All, București, 1996

Dominique Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, tome 1 – Théorie générale. Les régimes étrangers, 5e éd., Dalloz, Paris, 2007

Ștefan Deaconu, Drept constituțional, ed. a 2-a, C.H. Beck, București, 2013

Constantin G. Dissescu, Curs de drept constituțional. Ed. Librăriei Socec & Co, București, 1915

Constantin G. Dissescu, Curs de drept public român. Ed. Socec, București, 1890

Mircea Djuvara, Teoria generală a dreptului. Drept rațional, izvoare și drept pozitiv, Ed. All, București, 1995

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 2e éd., Dalloz, Paris, 1999; 14e éd., Dalloz, Paris, 2012

Gheorghe Iancu, Instituții de drept constituțional al Uniunii Europene, Ed. Lumina Lex, București, 2007

Cristian Ionescu, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Lumina Lex, București, 1997

Antonie Iorgovan, Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală, Ed. Galeriile J.-L. Calderon, București, 1994

Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003

Paul Negulescu, Drept constituțional, București, 1927

Nicolae Popa, Teoria generală a dreptului, Ed. All Beck, București, 2001

François Terré, Introduction générale au droit, 6e éd., Dalloz, Paris, 2003

Maria Vesmaș, Dreptul constituțional în sistemul unitar de drept, în A.U.L.B., seria Iurisprudentia, nr. 1-2/2001

Capitolul 2

Teoria constituției

§1. Apariția și evoluția noțiunii de constituție

32. Orice societate organizată statal presupune existența unui corp de reguli menite să stabilească modul de constituire, organizare și exercitare a puterii politice. Aceste reguli, fie că îmbracă sau nu forma unui document scris, formează constituția statului respectiv.

33. Noțiunea de **constituție** a avut o evoluție sinuoasă și interesantă. Termenul își are originea în limba latină, *constitutio* însemnând *așezare cu temei, stare a unui lucru*. În dreptul roman din perioada imperială, cuvântul *constitutio* desemna legile care proveneau de la împărat: *Constitutio principis est, quod imperator decreto uel edicto uel epistola constituit. Nec umquam dubitatum est, quin id legis uicem optineat, cum ipse imperator per legem imperium accipiat*[1] (Constituția imperială este ceea ce hotărăște împăratul prin decret, edict sau epistolă; și niciodată n-a fost pus la îndoială că aceasta nu ar avea putere de lege, de vreme ce împăratul însuși primește această putere prin lege[2]).

34. În perioada Evului Mediu, termenul de constituție apare cu precădere în limbajul ecleziastic, pentru a desemna unele reguli monahale.

35. Ideea de constituție în accepțiunea de „Lege fundamentală" apare în lucrarea lui Jean Bodin, *Les six livres de la République* (1576), precum și în alte documente cu caracter politic din secolele al XIII-lea – al XVII-lea:

---

[1] GAIUS, *Institutiones*, I, 5, în *The Institutes of Gaius. Translated with an Introduction by W.M. Gordon and O.F. Robinson*, Duckworth, London, 1988, p. 2.

[2] Traducerea în limba română în: GAIUS, *Instituțiunile. Traducerea, studiu introductiv, note și adnotări de A.N. Popescu*, Ed. Academiei RSR, București, 1982, p. 66.

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Magna Charta Libertatum (1215), *Tratatul de pace din Westfalia* (1648) etc. Pornind de la Magna Carta, ideea de constituție în această accepțiune se impune în Anglia, alături de termenii *„government"* și *„fundamental laws"*. Doctrina (M. Balan) citează elocventul exemplu al Rezoluției din 1688 a Parlamentului englez, prin care se dispunea îndepărtarea de la tron a regelui Iacob al II-lea, pentru că acesta ar fi „încercat să răstoarne Constituția regatului, încălcând contractul originar dintre Rege și popor și legile fundamentale". O definiție a legilor fundamentale, din aceeași epocă, aparține lui William Penn: „legile fundamentale sunt drepturile și privilegiile pe care le numesc engleze și care sunt dreptul prin naștere al fiecărui englez" (*apud* M. Balan, p. 15). Se observă deja apropierea de concepția teoriilor revoluționare, care puneau în fruntea elementelor unei constituții garantarea drepturilor individuale, alături de limitarea puterii monarhului.

Emeric de Vattel, teoretician al dreptului internațional din secolul al XVIII-lea, definea, în cartea *Dreptul popoarelor sau principiile legii naturale (Droit des gens ou principes de la loi naturelle,* 1758), „constituția statului" ca fiind „reglementarea fundamentală care determină modul în care autoritatea publică trebuie să fie exercitată", dar și „care sunt drepturile și îndatoririle celor care guvernează". Așadar, constituția este considerată lege supremă, care determină o guvernare limitată de reguli.

36. Odată cu teoriile și evenimentele revoluționare din a doua jumătate a secolului al XVII-lea și din secolul al XVIII-lea, noțiunea de constituție dobândește sensul consacrat și astăzi, și anume acela de act sau lege prin care se reglementa organizarea și funcționarea statului, cu limitarea puterii monarhului și cu garantarea anumitor drepturi și libertăți ale individului. Acest mod de a concepe și de a utiliza termenul de constituție rezultă clar din *Declarația franceză a drepturilor omului și ale cetățeanului* din 1789, în care se preciza că „orice societate în care garanția drepturilor nu este asigurată, nici separația puterilor stabilită, nu are constituție" (art. 16). Prin aceasta, constituția devine indisolubil legată de ideea de democrație: ea înseamnă „limitarea puterii guvernanților", astfel încât aceștia nu pot funcționa decât cu acordul celor guvernați.

Pentru a impune monarhiei limitarea puterilor ei absolute și recunoașterea drepturilor și a libertăților cetățenești revendicate de forțele revoluționare, ideologii revoluțiilor burgheze au încercat să găsească și procedeele juridice prin care să realizeze în practica statală acest scop. Astfel, s-a afirmat și,

treptat, s-a încetățenit ideea că regulile referitoare la separația puterilor în stat, la consacrarea și asigurarea drepturilor și libertăților cetățenești trebuie cuprinse într-o lege scrisă, care, prin precizia și claritatea ei, să constituie o armă eficace pentru apărarea lor.

Începând cu perioada adoptării constituțiilor scrise – fenomen ce își are originea în secolul al XVIII-lea, odată cu independența coloniilor britanice din America de Nord – s-a născut **constituționalismul** modern, care a avut la bază o serie de idei, concepții și teorii asupra noțiunii de constituție ca fundament al organizării politice a puterii. Constituționalismul modern înseamnă, în esență, potrivit acestor concepții, limitarea puterii statului pentru „menținerea păcii publice" (Sajo, 1999, p. 9).

37. O primă teorie este cea **contractualistă.** La origine, teoria contractualistă atribuia oricărei autorități politice o bază contractuală. Acest contract este un pact (numit și *pactum subjectionis*) care leagă guvernanții de guvernați și prin care aceștia din urmă recunosc puterea guvernanților, legitimând-o.

38. În timp, teoria s-a modificat, prin afirmarea individului ca subiect autonom al pactului social: **teoria contractului social.** În acest contract, părțile sunt indivizii, care nu încheie un acord cu o putere monarhică preexistentă, ci între ei. Acest acord constituie fundamentul puterii politice. Cu toate acestea, s-a arătat că, dacă pactul social poate constitui un fel de explicație „mitică" a originii constituției, tehnica contractuală propriu-zisă nu este aplicabilă noțiunii de constituție. De aceea, autori ca Rousseau au observat că trebuie explicată îndepărtarea de la clasica libertate contractuală în acest domeniu, mai ales în ceea ce privește angajarea generațiilor viitoare supuse aceleiași constituții.

39. O altă explicație a noțiunii de constituție își are rădăcinile în noțiunea de **statut al puterii politice.** Conform acestei teorii, prezentă în Constituția SUA din 1787, constituția este un act unilateral prin care este stabilit statutul puterii politice în societate. Astfel, în preambulul Constituției SUA, se proclamă: „Noi, poporul Statelor Unite, decretăm această Constituție, operă a unei voințe unice și suverane".

40. După instaurarea regimurilor post-revoluționare din secolul al XVIII-lea, pentru a se sublinia ideea supremației noilor constituții față

de legile ordinare, s-a conturat ideea și s-a format practica potrivit căreia constituțiile, odată adoptate, nu pot fi modificate de corpurile legiuitoare obișnuite, ci numai de către o adunare constituantă, adică de către un organ reprezentativ anume ales în scopul modificării sau adoptării constituției. Astfel se ajunge la distincția dintre **puterile constituite** pe baza constituțiilor în vigoare, pe de o parte, care erau adunările legiuitoare alese în vederea adoptării legilor ordinare, puterea executivă și cea judecătorească, și **puterea constituantă**, pe de altă parte. Aceasta din urmă este singura competentă să adopte sau să modifice constituția. Și în privința puterii constituante este necesară o distincție: aceea dintre **puterea constituantă originară** și **puterea constituantă derivată**. Puterea constituantă originară este puterea competentă să adopte o nouă constituție, în situația schimbării ordinii constituționale (prin revoluție, lovitură de stat, formarea unui stat nou etc.). Puterea constituantă derivată reprezintă puterea competentă a modifica constituția, în temeiul prevederilor acesteia, stabilite de puterea constituantă originară.

41. Atunci când procedează la adoptarea sau la modificarea constituției, puterea constituantă este, de regulă, obligată să respecte anumite **formalități procedurale** mai complicate decât formalitățile pe care sunt ținute să le respecte adunările legiuitoare obișnuite atunci când adoptă legi ordinare (așa-numitele modalități de instituire a *rigidității constituționale*).

Toate aceste procedee politico-juridice instituite și perfecționate după revoluțiile burgheze au condus la instaurarea statelor organizate pe baza principiului separației puterilor și al garantării drepturilor și libertăților cetățenești în cuprinsul unei legi fundamentale scrise și sistematice, având forță juridică superioară celorlalte legi și o stabilitate în timp mai mare decât a legilor ordinare.

§2. Constituția cutumiară și constituțiile scrise

42. Constituția cutumiară sau nescrisă se întâlnește într-un număr restrâns de state (Marea Britanie, Israel, Noua Zeelandă). Termenul de „constituție cutumiară" nu este folosit într-un sens strict, deoarece, de cele mai multe ori, acest tip de constituție este alcătuit dintr-o varietate de norme, atât cutumiare, cât și scrise.

În Marea Britanie, celebrul teoretician al dreptului Albert Venn Dicey a făcut pentru prima oară distincția dintre normele constituționale. Astfel, el distingea între *dreptul strict* (*strict law*), care cuprindea cutuma străveche și sursele scrise (*Statutes*), pe de o parte, și *convențiile constituționale* (*conventions of the constitution*), pe de altă parte. Acestea din urmă erau practici dovedite utile pentru funcționarea instituțiilor politice. Aceste obiceiuri (în sensul comun al termenului) nu sunt considerate ca fiind un element al dreptului englez, deoarece nicio jurisdicție nu ar putea să le recunoască într-un caz concret. În plus, sistemul izvoarelor dreptului constituțional britanic cuprinde și dreptul jurisprudențial, format din totalitatea hotărârilor judecătorești care se bucură de forța precedentului judiciar și care reflectă, la rândul lor, cutumele străvechi.

43. Constituțiile scrise au fost adoptate de majoritatea statelor. Ele apar sub forma unui act unic, unitar și sistematic, care cuprinde principalele norme de organizare a statului.

Primele **constituții scrise** au fost constituțiile noilor state constituite în timpul războiului de independență dus de coloniile nord-americane împotriva metropolei britanice. Statul Virginia a adoptat prima Constituție la 29 iunie 1776, urmată de Constituția statului New Jersey, în anul 1777, și de celelalte constituții ale fostelor colonii engleze din America de Nord, adoptate până la constituirea Confederației celor 13 state nord-americane, în 1777. Aceste constituții sunt socotite ca reprezentând primul val al constituționalismului.

Al doilea val al constituționalismului este marcat de adoptarea Constituției federale americane în anul 1787, numită și „Constituția de la Philadelphia", și continuat de constituțiile revoluționare din Franța (1791, 1793, 1795), precum și de constituțiile adoptate în alte țări ale Europei sub influența constituționalismului francez (Constituția Suediei la 8 iunie 1809, Constituția Norvegiei la 17 mai 1814 etc.).

Cel de-al treilea val al constituționalismului începe odată cu restaurația monarhiei în Franța, prin Constituția lui Ludovic al XVIII-lea din 1814 și durează până la anul revoluționar 1848.

Cel de-al patrulea val al constituționalismului începe cu constituțiile revoluționare ale anului 1848 și durează până la căderea lui Napoleon al III-lea, iar cel de-al cincilea val începe la 1875 (Constituția Republicii a III-a) și durează până la Primul Război Mondial. Perioada interbelică este considerată ca perioada celui de-al șaselea val, iar după cel de-al Doilea

Război Mondial se apreciază că au mai fost trei valuri (1945-1958 în Franța, 1975-1978 în Spania, Portugalia și Grecia, și perioada 1948-1990 în statele est-europene), iar astăzi străbatem al zecelea val. Perioada 1989-1991, marcată de căderea cortinei de fier în Europa și de adoptarea noilor constituții ale statelor post-comuniste, a fost considerată o reînviere a ideilor de la 1789: „c'est en cette fin de XXe siècle que s'incarnent dans le droit les idées de 1789" (Favoreu ș.a., 2012, p. 24).

Apreciem că fiecare dintre aceste „valuri ale constituționalismului" a marcat, prin noi elemente, definiția și conținutul noțiunii de constituție.

§3. Definiția constituției

44. Există mai multe sensuri ale noțiunii contemporane de constituție. În sens *politic*, constituția reprezintă un rezultat al „transpunerii în drept a revendicărilor politice" sau „starea societății politice la un moment dat" (Favoreu ș.a., 2012, p. 57). În sens *juridic*, constituția reprezintă un rezultat al negocierilor politice, concretizat într-un act normativ fundamental. În orice caz, cu greu pot fi disociate, într-o constituție modernă, caracterul politic de cel juridic: o constituție este întotdeauna nu doar „manualul de utilizare", dar și „cartea de vizită" a sistemului politic pe care îl organizează (democratic, totalitar etc.). Evident, în analiza ulterioară, ne vom referi la sensul strict juridic al noțiunii de constituție. Aceasta poate fi definită în funcție de elementele sale de conținut din diferitele etape ale evoluției constituționale. Cu toate acestea, în toate definițiile constituției se mențin unele constante, precum *lege fundamentală, forță juridică superioară, principiile organizării puterii și a statului* etc.

De asemenea, trebuie reținut că multe dintre definițiile constituției au în vedere nu doar elementele de conținut al noțiunii, ci și exigențele formei pe care constituția o îmbracă și ale procedurii speciale de adoptare – criteriul formal al definirii constituției. Se vorbește, astfel, despre o *constituție materială* și despre o *constituție formală*.

45. În sens **material**, constituția reprezintă ansamblul de norme ce reglementează o anumită categorie de relații sociale – cele care apar în sfera organizării și exercitării puterii. Astfel, de exemplu, doctrinarii francezi din perioada interbelică, Joseph Barthélémy și Paul Duez, defineau constituția ca fiind „ansamblul marilor principii care reglementează organizarea de stat".

În sens **formal**, constituția este actul distinct, cu valoare de lege

fundamentală, în care sunt incluse aceste norme și care poate fi revizuită după reguli specifice, mai stricte decât pentru celelalte legi. Trebuie precizat că fiecare stat are o constituție în sens material, chiar dacă îi lipsește constituția în sens formal. De asemenea, există reguli constituționale materiale care nu sunt incluse întotdeauna în constituția în sens formal. Reciproc, constituția formală poate cuprinde reguli care nu țin, din punct de vedere material, de constituția materială. Alături de criteriul formal, a fost identificat și un sens **„instrumental"** al noțiunii de constituție, care desemnează documentul, actul ce poartă această denumire (Auer, Malinverni, Hottelier, 2006, p. 478).

Cumulând cele două criterii – material și formal – Ion Deleanu definește constituția ca fiind „actul juridic normativ suprem cuprinzând normele care au ca obiect de reglementare instituționalizarea și exercitarea puterii, norme adoptate în cadrul unei proceduri specifice". De remarcat este că pot exista reguli ale constituției materiale care nu figurează neapărat în constituția formală, ci în alte legi (cum ar fi, de exemplu, normele sistemului electoral sau cele privind cetățenia).

În opinia lui Antonie Iorgovan, constituția este „așezământul politic și juridic fundamental care reglementează relațiile sociale esențiale în procesul instaurării, organizării și exercitării puterii politice ca putere statală, statornicind structurile social-economice și politice, precum și drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, proiectând direcțiile definitorii ale evoluției viitoare a societății".

Profesorul Tudor Drăganu definește constituția ca fiind „acea lege care, având forță juridică superioară celorlalte legi, reglementează în mod sistematic atât principiile structurii social-economice, cât și pe cele ale organizării și funcționării statului bazat pe acestea, garantează drepturile fundamentale cetățenești și stabilește îndatoririle corespunzătoare acestor drepturi".

În concepția lui Georges Burdeau, constituția este „ansamblul de reguli, indiferent de obiectul lor de reglementare, care sunt enunțate în forma constituțională: sunt cuprinse într-un document special și au valoare superioară celorlalte norme ale dreptului pozitiv, neputând fi modificate decât printr-o procedură specială".

Într-o altă viziune, bazată mai mult pe criteriul material, constituția reprezintă „textul fondator al dreptului constituțional, ce cuprinde regulile esențiale referitoare la statutul guvernanților și la statutul guvernaților" (Uyttendaele, 2001, p. 4).

46. Putem, așadar, identifica următoarele elemente definitorii ale noțiunii de constituție:

a) caracterul de **lege** al constituției;

b) **obiectul de reglementare:** relațiile sociale care apar în sfera puterii, dar și acele raporturi sociale fundamentale ce vizează principiile vieții social-economice, precum și drepturile și libertățile fundamentale cetățenești;

c) **caracterul de lege fundamentală** al constituției: normele constituționale au forță juridică superioară tuturor celorlalte norme din sistemul dreptului pozitiv;

d) **forma scrisă și sistematică** a constituției. În unele sisteme constituționale, acest element lipsește: Constituția nu apare ca unic act scris, sistematic, concis, ci este formată dintr-un ansamblu de cutume și norme scrise, sub denumirea de „constituție cutumiară";

e) existența unor **proceduri distincte** de adoptare și modificare a constituției.

Din enumerarea acestor elemente, constatăm că o definiție completă a constituției trebuie să însumeze atât criteriul material, cât și pe cel formal: Constituția este legea fundamentală a statului, adică **actul normativ cu forță juridică superioară tuturor celorlalte acte normative, care reglementează acele relații sociale fundamentale, esențiale în procesul de instaurare, menținere și exercitare a puterii statale.**

§4. Adoptarea și modificarea constituțiilor

4.1. Adoptarea constituției

47. Unul dintre elementele definitorii ale constituției este procedura distinctă de adoptare. Această procedură, de o anumită solemnitate, conferă constituției, din punct de vedere formal, caracterul de lege fundamentală. În doctrină s-a subliniat că procesul de adoptare a constituției cuprinde o serie de etape: inițiativa adoptării constituției, adoptarea de către autoritatea competentă în diverse moduri de adoptare.

În temeiul teoriei suveranității naționale, **inițiativa adoptării** constituției aparține fie poporului, fie organului reprezentativ suprem al acestuia (Parlamentul).

Competența adoptării propriu-zise a textului constituțional aparține, după cum am arătat mai sus, puterii constituante originare. Deseori,

această putere este divizată între o adunare reprezentativă special constituită (adunare constituantă) și popor (prin referendum).

De-a lungul istoriei, au fost cunoscute mai multe **moduri de adoptare** a constituțiilor, în funcție de care acestea se clasifică în: constituții acordate, constituții-statut, constituții-pact, constituții-convenție, constituții parlamentare. Unii autori menționează, între aceste categorii, și constituția-referendum.

48. Constituțiile acordate (denumite și constituții octroiate[1] sau charte concedate) erau constituții adoptate de către monarh, în temeiul puterii sale absolute, prin care recunoaște anumite drepturi (de regulă, constrâns de anumite împrejurări istorice). De exemplu, *Magna Charta Libertatum* (1215) a fost o asemenea chartă concedată, ca și Charta franceză a lui Ludovic al XVIII-lea din 4 iunie 1814, Constituția Piemontului și Sardiniei din 4 martie 1848 ș.a.

49. Constituția-statut sau **constituția plebiscitară** este o variantă a constituției acordate, prin aceea că este adoptată tot de monarh, însă este supusă ratificării prin plebiscit. După cum s-a arătat în doctrină, această ratificare nu este o reflectare a voinței reale a poporului, întrucât plebiscitele s-au desfășurat de multe ori în condiții de presiune și chiar teroare, nefiind procedee democratice de ratificare a constituției. Prin această metodă au fost impuse constituții autoritare. De exemplu, Statutul albertin, devenit ulterior Constituția Italiei din 1848, Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris (1864), Constituția României din 1938 ș.a.

50. Constituția-pact este considerată un contract („pact") între monarh și popor, acesta din urmă reprezentat de Parlament. Prin intermediul acestor pacte, adunările reprezentative au reușit ca, într-o conjunctură favorabilă, să impună monarhului anumite condiții. Exemple de constituții-pact: Pactul orleanist sau Charta franceză din 1830, prin care Louis-Philippe d'Orléans a fost chemat la tronul Franței și obligat să accepte condițiile impuse de Parlament; Constituția română de la 1866, care prevedea, de exemplu, că modificarea constituției se putea face de Parlament în acord cu regele; actele constituționale ale Marii Britanii ș.a.

[1] De la verbul francez *octroyer* – a acorda.

51. Constituția-convenție este adoptată de o adunare specială, denumită convenție, și exprima „convenția" dintre membrii societății cu privire la exercitarea puterii. Termenul de convenție provine din SUA, unde constituțiile statelor americane de după proclamarea independenței au fost adoptate de astfel de adunări denumite convenții. De altfel, Constituția actuală a SUA a fost adoptată, în 1787, de către Convenția de la Philadelphia. În Franța, acest tip de constituție a existat în 1791, 1848 și 1873, cu deosebirea că adunarea care a adoptat aceste constituții a purtat denumirea de „adunare constituantă".

52. Un tip special al constituției-convenție este **constituția-referendum**. De fapt, este vorba despre o consolidare a legitimității constituției prin supunerea ei spre ratificare poporului, prin referendum, după adoptarea de către convenție sau adunarea constituantă. De exemplu, Constituția României din 1991 a fost adoptată în acest mod.

53. Constituția parlamentară este opera parlamentelor, fără consultarea ulterioară a poporului. De exemplu, Constituțiile socialiste ale României: din 1948, 1952 și 1965, care au fost adoptate de către Marea Adunare Națională.

54. După sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, a apărut un fenomen aparte în adoptarea constituțiilor statelor învinse, fenomen numit de unii autori „internaționalizarea puterii constituante" (Chagnollaud, 2007, p. 53). Astfel, au fost adoptate sub influență sau supraveghere internațională: Constituția Japoniei din 3 mai 1947, Constituția Italiei din 1947 (supusă doar unei monitorizări a procedurii de adoptare), Constituția Ciprului din 1960 (elaborată sub supravegherea Regatului Unit, a Greciei și a Turciei).

Acest fenomen a reapărut în zonele de conflict intern din fosta Iugoslavie, dar și, mai recent, în Irak și Afganistan. Astfel, au fost adoptate sub tutelă internațională: Constituția Bosniei-Herțegovina din 1994; așa-numita „constituție" a Kosovo, adoptată în 1999 sub forma regulamentului reprezentantului special al secretarului general al ONU și bazat pe Rezoluția 1244 a Consiliului de Securitate ONU; Constituția irakiană din 2003, elaborată de Autoritatea provizorie a coaliției cu participarea

Departamentului de Stat american și adoptată prin referendum în 2005; Constituția Afganistanului din 2004, adoptată sub presiune americană de către o „adunare tradițională".

4.2. Modificarea constituției

55. Problematica modificării constituției prezintă o importanță deosebită, atât din punct de vedere teoretic, cât și practic, dată fiind poziția privilegiată a constituției în sistemul dreptului. Această problematică include relația dintre competența de adoptare și cea de modificare a constituției, clasificarea constituțiilor după modul de modificare, regulile de modificare.

4.2.1. Clasificarea constituțiilor după modul de modificare

56. Determinantă pentru analiza diferitelor tipuri de competențe și proceduri de modificare a constituției este tipologia constituțiilor, după modul de modificare, în **constituții flexibile sau suple** și **constituții rigide**. Trebuie precizat de la bun început că, de regulă, în virtutea principiului simetriei juridice, procedura de modificare a constituției este identică cu procedura de adoptare a acesteia.

57. Constituțiile flexibile sunt acele constituții care pot fi modificate cu ușurință, de către una din puterile constituite (de regulă, de către puterea legislativă), urmând procedura legislativă ordinară. Constituțiile flexibile nu diferă, așadar, sub aspectul puterii constituante derivate (competentă a revizui constituția) și al procedurii de modificare, de legislația ordinară. Principala consecință a acestui fapt este lipsa de forță juridică superioară a acestor constituții. Constituțiile cutumiare sunt constituții flexibile.

58. Constituțiile rigide sunt cele a căror modificare nu poate fi realizată decât de o anumită autoritate, după o procedură diferită de cea de modificare a legilor ordinare. Majoritatea constituțiilor scrise fac parte din această categorie.

După cum afirma Georges Burdeau, distincția dintre puterea constituantă originară și puterea constituantă derivată constituie expresia rigidității constituționale. Această rigiditate nu presupune, însă,

imposibilitatea de a revizui constituția, ci doar că aceasta nu va putea fi revizuită decât după niște reguli mai stricte și mai complicate decât legislația ordinară. Rigiditatea constituției și, implicit, limitarea puterii constituante derivate pot fi realizate prin mai multe procedee, prevăzute de însuși textul constituțional:

a) instituirea unor condiții speciale de formă pentru revizuirea constituției;

b) conferirea dreptului de inițiativă a revizuirii numai anumitor autorități;

c) instituirea interdicției revizuirii în anumite perioade (de exemplu, în timpul stării de asediu sau de urgență);

d) instituirea interdicției revizuirii pe un anumit termen de la intrarea în vigoare a constituției;

e) stabilirea unei proceduri mai dificile de revizuire: obligativitatea supunerii inițiativei de revizuire Curții Constituționale, instituirea unei majorități calificate pentru adoptarea legii de revizuire de către Parlament, instituirea obligativității ratificării prin referendum a legii de revizuire etc.;

f) stabilirea unor limite materiale sau de fond ale revizuirii, adică interzicerea revizuirii anumitor prevederi ale constituției (de exemplu, interdicția revizuirii prevederilor referitoare la forma de guvernământ, la caracterul independent al statului sau interdicția suprimării, prin revizuire, a drepturilor și libertăților fundamentale cetățenești etc.).

4.2.2. Revizuirea Constituției României

59. Constituția României include, în Titlul VII, regulile privitoare la revizuirea constituțională. Sub aspectului modului de modificare, Constituția României este o constituție rigidă, conținând atât limitări de formă, cât și de fond în ce privește revizuirea.

60. Inițiativa revizuirii poate aparține, potrivit art. 150 din Constituție, Președintelui României la propunerea Guvernului, cel puțin unei pătrimi din numărul deputaților sau al senatorilor sau unui număr de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot. Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar din fiecare județ sau din municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături. Asupra

inițiativelor de revizuire se pronunță, din oficiu, Curtea Constituțională [art. 146 lit. a)].

61. Procedura revizuirii este mai complexă decât procedura legislativă obișnuită. În primul rând, art. 151 alin. (1) din Constituție impune adoptarea legii de revizuire cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. În cazul în care cele două camere adoptă forme diferite ale legii de revizuire și, în urma procedurii de mediere, nu se ajunge la un acord, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, hotărăsc cu votul a trei pătrimi din numărul total al deputaților și senatorilor. În plus, legea de revizuire este supusă controlului de constituționalitate exercitat din oficiu de către Curtea Constituțională, după adoptarea de către Parlament, pentru verificarea respectării prevederilor constituționale privind limitele revizuirii [art. 23 alin. (1) din Legea de organizare și funcționare a Curții Constituționale]. Ulterior, legea de revizuire este supusă aprobării poporului, prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau propunerii de revizuire.

62. Constituția prevede și o serie de **limite de formă și de fond** ale revizuirii sale. Astfel, Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și nici în timp de război [art. 152 alin. (3)]. Limitele de fond sunt prevăzute de art. 152 alin. (1) și (2) din Constituție. Nu pot forma obiectul revizuirii dispozițiile constituționale privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială. De asemenea, nicio revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

63. Prima revizuire a Constituției României din 1991 a avut loc în 2003, prin Legea nr. 429/2003, aprobată prin referendum național la 18-19 octombrie 2003. Revizuirea a intrat în vigoare la 29 octombrie 2003, data publicării în Monitorul Oficial a Hotărârii Curții Constituționale de confirmare a rezultatului referendumului, iar Constituția a fost republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003. În anii 2011 și 2014 au fost depuse și dezbătute în Parlament încă două inițiative de revizuire, dar niciuna nu a fost finalizată până în prezent.

§5. Constituție și constituționalism

64. Constituționalismul este unul din conceptele favorite ale doctrinei contemporane a dreptului constituțional, dar și unul din cele mai controversate. Devenit standard valoric al constituțiilor contemporane, constituționalismul însumează chintesența ideilor, conceptelor și valorilor care fundamentează existența unui sistem constituțional democratic. De la început trebuie precizat că noțiunea de „constituționalism" nu se identifică cu cea de „constituție": deși majoritatea statelor au constituții, nu toate constituțiile îndeplinesc condițiile pentru încadrarea în cerințele constituționalismului:

> „dacă un stat are o constituție este o chestiune de fapt, ușor de identificat în majoritatea cazurilor și în special acolo unde există o constituție scrisă. Dimpotrivă, dacă o constituție se conformează exigențelor constituționalismului nu se poate determina decât în urma unei evaluări normative" (Dorsen, Rosenfeld ș.a., 2003, p. 10).

65. Constituționalismul este, așadar, un „ideal", un set de exigențe care trebuie îndeplinite pentru ca o constituție și un sistem constituțional să fie considerate democratice. Aceste exigențe au rezultat în urma evoluției istorice a concepțiilor politico-filosofice ale revoluțiilor franceză și americană din secolul al XVIII-lea. De aceea, termenul „constituționalism" nu are o definiție unică și este plurisemantic. Într-un prim sens, el ar desemna „idealurile și tehnicile de limitare juridică a puterii" (Barberis, în *Traité international de droit constitutionnel,* tome 1, 2012, p. 116), adică un set de principii subsumate scopului unic de limitare a puterii. Într-o altă accepțiune, mai tehnică, constituționalismul este identificat cu doctrina dreptului constituțional. În fine, constituționalismul poate avea și un înțeles instituțional (*Idem*, p. 117).

Cu toate acestea, o analiză mai atentă și mai detaliată a acestei noțiuni evidențiază complexitatea acesteia, dar și imposibilitatea de a o încadra într-o definiție simplă care să trimită exclusiv la instituțiile politice și la normele de limitare a puterii. Aceasta, deoarece „realizarea constituționalismului" (Grimm, 2010, p. 10) este nu doar un ideal de constituție democratică, ci și o condiție *sine qua non* a oricărui sistem constituțional democratic contemporan.

66. Apariția ideii de constituționalism se află într-o strânsă legătură cu apariția constituției ca normă de limitare a puterii (mai ales în secolul al XIX-lea). Ulterior, constatându-se că simpla limitare normativă a puterii nu era suficientă pentru consacrarea unui sistem democratic funcțional (în special în a doua jumătate a secolului al XX-lea), constituționalismul a dobândit noi valențe și a devenit un „model" universal sau cvasi-universal de organizare și legitimare democratică a puterii politice (Grimm, 2010, p. 3). Chiar și în regimurile constituționale iliberale (cele care nu îmbrățișează principiile democrației și statului de drept) există măcar o aparență de exercitare a puterii în limitele unui cadru constituțional (*Ibidem*). Dacă dăm constituționalismului înțelesul său originar de „limitare a puterii", trebuie remarcat că acesta nu a fost nici el unul unitar, încă de la apariția sa, în perioada revoluțiilor din sec. al XVII-lea (Anglia) și al XVIII-lea (Franța, SUA). Astfel,

> pe când în constituționalismul englez limitarea puterii politice prin lege a avut în vedere (...) eficiența și independența corpului judecătoresc, în constituționalismul revoluționar american și francez de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, ea a fost strâns legată de existența unui act normativ scris, dotat cu forță juridică superioară – constituția" (Guțan, 2013, p. 89).

Așadar, constituționalismul liberal modern are la bază teoria constituției-normă. În prezent, însă, datorită evoluțiilor ulterioare și provocărilor contemporane, constituționalismul nu se întemeiază doar pe norme, ci și pe principiile și valorile constituționale meta-juridice: valorizarea tradițiilor istorice, recunoașterea drepturilor și libertăților fundamentale, recunoașterea unei identități constituționale.

67. În orice caz, în prezent, ideea de constituționalism nu mai poate fi disociată de două principii care au și devenit, de altfel, elementele sale esențiale: democrația și statul de drept. Referindu-se la „realizarea constituționalismului", Dieter Grimm constată că „numai o constituție care include aceste două elemente este capabilă a îndeplini pe deplin așteptările constituționalismului" (Grimm, 2010, p. 10).

Iată care sunt, din această perspectivă, principalele cerințe ale constituționalismului contemporan, în viziunea lui Louis Henkin:

„a) constituționalismul contemporan se bazează pe suveranitatea poporului: voința poporului este sursa puterii și baza unui guvernământ legitim (...);
b) o constituție «constituționalistă» este prescriptivă, are caracter juridic și de lege supremă. Guvernul trebuie să se conformeze schemei constituționale și oricăror limitări impuse de Constituție (...).
c) angajamentul pentru statul de drept, democrație și guvernământ reprezentativ; (...)
d) limitarea puterii; separația puterilor; (...) independența justiției;
e) respectarea și garantarea drepturilor individuale (...);
f) existența unor instituții care să supravegheze și să asigure respectarea prevederilor constituționale (...)." (Henkin, 1994, pp. 40-42).

§6. Conținutul normativ al constituției. Blocul constituționalității

68. Constituția în sens formal este, după cum am arătat, un document scris, elaborat într-o formă sistematică, ce cuprinde norme având ca obiect reglementarea celor mai importante relații sociale. Se pune, totuși, problema de a ști care sunt elementele de conținut necesare pentru o constituție, sau care trebuie să fie **conținutul normativ al constituției**. Această problemă prezintă o deosebită utilitate teoretică și practică, deoarece determinarea elementelor comune în conținutul normativ al constituțiilor diverselor state poate duce la identificarea tendințelor constituționalismului într-o epocă dată. Pentru determinarea conținutului normativ al constituției, trebuie avută, din nou, în vedere distincția dintre constituție în sens material și constituție în sens formal. Conținutul normativ al constituției face trimitere la noțiunea de constituție în sens material, a cărei alcătuire variază în funcție de evoluția societății.

Astfel, din punct de vedere material, orice constituție va cuprinde, în primul rând, regulile referitoare la organizarea și exercitarea puterii publice. Pe lângă acestea, constituțiile moderne includ și o serie de prevederi care exced sferei organizării și exercitării propriu-zise a puterii: norme ce stabilesc anumite principii ale vieții social-economice și, nu în ultimul rând, așa-numitele „declarații de drepturi" sau

dispozițiile ce garantează drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor.

Așadar, putem grupa elementele de conținut normativ al constituției în următoarele categorii principale:

a) norme privitoare la organizarea statală;

b) norme care stabilesc principiile vieții social-economice;

c) declarațiile de drepturi.

Acestor categorii li se adaugă, în constituțiile contemporane, și reguli referitoare la revizuirea constituției sau la conflictul temporal de legi în cazul unei noi constituții.

69. Cum este stabilit conținutul normativ al unei constituții? În primul rând, puterea constituantă originară are în vedere condițiile care determină apariția noii constituții: necesitatea unei revizuiri totale fără schimbarea completă a ordinii constituționale sau, dimpotrivă, schimbarea completă a ordinii constituționale existente, printr-o revoluție, apariția unui stat nou etc. Un aspect important care este avut în vedere de legiuitorul constituant originar sau chiar derivat (în cazul simplei revizuiri constituționale) este tradiția constituțională și experiența istorică a statului respectiv: democrația, statul de drept sau, dimpotrivă, fundamente ideologice de tip totalitar. De exemplu, în constituțiile fostelor state socialiste din Europa de Est se prevedea „forța politică conducătoare" a partidului comunist.

În alte constituții sunt incluse prevederi referitoare la bazele religioase ale statului (de exemplu, Constituția Egiptului, care stabilește că religia islamică este religie de stat).

Constituțiile statelor federale conțin reguli privitoare la delimitarea de competențe dintre federație și statele membre (de exemplu, Constituția Germaniei sau Constituția Elveției). De asemenea, constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene și ale statelor candidate conțin prevederi referitoare la integrarea europeană și la transferul de suveranitate către organele Uniunii. Constituția României, revizuită în 2003, cuprinde un titlu distinct, nou introdus – Titlul VI – intitulat „Integrarea euroatlantică", în care sunt reglementate principiile integrării României în Uniunea Europeană și ale aderării la Tratatul Atlanticului de Nord. De exemplu, art. 148 alin. (1) din Constituție prevede că aderarea României la tratatele constitutive ale UE, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre

a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor (majoritate cerută doar pentru legile de revizuire a constituției).

70. Unul dintre cele mai importante elemente ale conținutului normativ al constituției în cadrul constituționalismului modern și contemporan este **declarația de drepturi**. Declarațiile de drepturi au fost, de la apariția lor, „motorul" constituționalismului modern, deoarece exprimă esența relației dintre guvernanți și guvernați, dintre stat și societatea civilă. Majoritatea constituțiilor moderne și contemporane cuprind astfel de declarații de drepturi. Constituția SUA, care în textul originar nu avea o astfel de declarație, a fost amendată în 1791, iar primele 10 amendamente constituie *Bill of Rights* sau declarația de drepturi a Constituției americane. Constituția României cuprinde, în Titlul al II-lea, catalogul drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Nu toate constituțiile formale includ astfel de declarații de drepturi. Constituția Franței din 1958, astăzi în vigoare, nu are un astfel de capitol, dar aceasta nu înseamnă că nu este o constituție democratică. Doctrina franceză și mai ales jurisprudența Consiliului Constituțional francez au dezvoltat un concept specific sistemului constituțional al Franței, cel de **bloc al constituționalității**.

71. Blocul constituționalității reprezintă totalitatea normelor cu valoare constituțională, respectiv Constituția și alte norme cărora ea le recunoaște această valoare.

Conceptul de bloc al constituționalității a apărut ca urmare a unei decizii celebre a Consiliului Constituțional francez (decizia din 16 iulie 1971 privind libertatea de asociere), decizie prin care Consiliul a acordat forță constituțională deplină preambulului Constituției din 1958, mai precis acelor prevederi ale preambulului care trimit la *Declarația drepturilor omului și cetățeanului* din 1789 și la *Preambulul* Constituției franceze din 1946. Includerea în normele cu valoare constituțională a acestor două documente a însemnat, de fapt, completarea lacunei Constituției din 1958 în privința declarației de drepturi. S-a format, așadar, în dreptul constituțional francez, un nou concept, cel de bloc al constituționalității, ale cărui principale elemente sunt, pe lângă constituția formală propriu-zisă

(Constituția din 1958), Declarația din 1789 și Preambulul Constituției din 1946, ambele consacrând drepturi și libertăți fundamentale.

Blocul constituționalității a devenit esențial pentru jurisprudența Consiliului Constituțional francez în privința drepturilor fundamentale, deoarece acest concept asigură normele constituționale de referință în acest domeniu, norme ce lipseau înainte de decizia din 1971.

În timp, teoria și practica constituțională franceză au adăugat noi elemente în blocul constituționalității, în vederea amplificării procesului de constituționalizare a dreptului: principiile fundamentale recunoscute de legile Republicii, construcțiile constituționale ale jurisprudenței Consiliului Constituțional. Regulamentele adunărilor Parlamentului, normele internaționale și principiile generale de drept nu sunt incluse în blocul constituționalității.

72. Doctrina blocului constituționalității a cunoscut o dezvoltare importantă în Franța, dar nu a fost preluată în mod masiv și de alte state europene. Doar în Spania se mai vorbește de o variantă a blocului constituționalității. Cu toate acestea, evoluția socială și normativă impune oricărui sistem constituțional extinderea forței juridice a constituției și asupra altor elemente care nu aparțin constituției în sens formal. Cel mai adesea, este vorba cel puțin despre jurisprudența Curților și Tribunalelor Constituționale, care joacă un rol deosebit de important în menținerea stării de constituționalitate, esențială într-un stat de drept, rol ce apare ca o consecință directă a principiului supremației constituției.

În România, Curtea Constituțională a dezvoltat, în ultimii ani, o formă derivată de „bloc al constituționalității", dar nu în privința protecției drepturilor fundamentale sau a altor valori supreme ale statului, ci în privința protecției propriei competențe. Astfel, Curtea a statuat, în Decizia nr. 727/2012, că prevederile legii organice a Curții prin care i-au fost acordate alte competențe decât cele prevăzute expres de Constituție, în temeiul art. 146 lit. l) din legea fundamentală, reprezintă dispoziții „de rang constituțional" și nu pot fi înlăturate pe calea modificării legii organice. De asemenea, în Decizia nr. 80/2014 privind inițiativa de revizuire a Constituției, Curtea a arătat că o eventuală înlăturare din Constituție a textului (introdus în 2003) prin care se permitea acordarea de competențe suplimentare ale Curții prin lege, este neconstituțională. Așadar, Curtea și-a „constituționalizat" propriile atribuții, adăugând la Constituție (substituindu-se astfel legiuitorului constituant derivat și încălcându-și

rolul de legislator negativ) și interpretând în mod extensiv (și excesiv) limitele revizuirii.

§7. Supremația constituției

73. În filosofia recentă a dreptului constituțional, se vorbește de așa-numita „constituție invizibilă", adică „acea normă imperativă, virtuală și abstractă, care ne împinge a ne supune sau a nu ne supune dreptului sancționat de stat" (Camy, 2007, p. 35). Cu toate acestea, respectarea voluntară a Constituției nu este un fapt asumat, de aceea, ea este formal înzestrată cu supremație, la rândul ei garantată prin mijloace specifice. Supremația constituției a devenit una din axiomele dreptului constituțional contemporan („în statul de drept, legalitatea este o componentă a constituționalității", Louis Favoreu) și reprezintă acea calitate a constituției care o situează în vârful ierarhiei sistemului juridic al unei societăți. Supremația implică subordonarea autorităților publice, în special a legiuitorului, față de constituție, ceea ce îi conferă acesteia eficiența necesară realizării imperativelor statului de drept, cu precădere a celui privind garantarea drepturilor și libertăților fundamentale. Aceasta, pentru că, „pentru a fi în prezența unui stat de drept, este necesar să existe un sistem legislativ călăuzit de preocuparea constantă de a ocroti personalitatea umană în integralitatea ei" (Drăganu, 1998, vol. I, p. 289).

74. Principiul supremației constituției își are originea în teoriile dreptului natural și ale legilor fundamentale (*leges fundamentales*), potrivit cărora dreptul natural era un drept superior, care trebuie respectat de către legile stabilite de guvernanți. După Toma d'Aquino, legea omenească era determinată de legea naturală: dacă legea omenească era în contradicție cu legea naturală, ea nu mai era o lege, ci o „corupere a legii". S-a stabilit, astfel, în gândirea juridică europeană, începând cu Evul Mediu, o ierarhie a normelor care a îmbrăcat diverse forme în diversele epoci istorice. Teoria „legilor fundamentale" (*leges fundamentales* sau *constituent laws*), dezvoltată la sfârșitul secolului al XVI-lea, este o astfel de variantă pozitivistă a ierarhiei dreptului natural: legile fundamentale sunt o categorie superioară a dreptului pozitiv, un „drept natural pozitivizat".

În Anglia, de exemplu, astfel de legi fundamentale erau considerate normele de *common law*. Sir Edward Coke arăta că, „dacă un act al

Parlamentului contrazice dreptul și rațiunea (*common right and reason*) sau este imposibil de executat, *Common Law* va arăta în ce măsură un astfel de act este nul". În Germania, „legile fundamentale" reprezentau reguli care trebuiau puse deasupra normelor obișnuite: legile succesiunii la tron, acordurile între monarh și stări, drepturile monarhului etc.

75. Fundamentele politice și juridice ale principiului actual al supremației constituției au apărut odată cu diseminarea teoriilor suveranității naționale și a drepturilor fundamentale și cu primele declarații de drepturi și constituții din secolul al XVIII-lea. Constituția SUA cuprinde, în Preambulul său, afirmarea principiului suveranității poporului, iar constituția apare, astfel, ca o expresie supremă a acestei suveranități: „Noi, poporul Statelor Unite (...) am stabilit această Constituție (...)". Constituția este, așadar, legea supremă și pe baza ei se structurează întreaga ordine juridică a statului: „Constituția determină formele sau condițiile de exercitare a puterii statale și exclude orice competență ce s-ar exercita în afara acestor condiții sau forme", spunea marele constituționalist francez Raymond Carré de Malberg. Supremația constituției este și suportul necesar pentru aplicarea principiului separației puterilor: în lipsa supremației, separația puterilor ar putea fi încălcată de către autoritatea cea mai puternică. De asemenea, supremația constituției este necesară pentru a asigura garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale individului, care constituie una din limitările puterii statului.

76. Principiul supremației constituției implică o serie de **consecințe** de ordin juridic, atât în ceea ce privește constituția însăși, cât și întregul sistem normativ:

a) constituția este adoptată potrivit unor reguli speciale, deosebite față de celelalte acte normative atât sub aspectul autorității competente, cât și al procedurii de adoptare;

b) reguli speciale se aplică și pentru modificarea, suspendarea sau ieșirea din vigoare a constituției;

c) întregul sistem de drept pozitiv trebuie să se afle în acord cu prevederile constituționale. Orice dispoziții subordonate constituției, care nu sunt conforme cu aceasta, sunt anulabile. De asemenea, orice modificare a dispozițiilor constituționale presupune cu necesitate modificarea dispozițiilor corespunzătoare din actele normative subordonate acesteia, dacă este vorba de norme constituționale cu aplicație mijlocită.

77. Supremația constituției, ca principiu structurant al întregului sistem de drept, beneficiază și de o serie de **garanții juridice** extrem de importante într-un stat de drept. Subordonarea tuturor autorităților publice față de dispozițiile constituționale este garantată de existența unui control general al aplicării constituției, prin instituirea unor modalități de verificare a condițiilor de fond și de formă ale actelor emise de aceste autorități.

Una dintre cele mai importante garanții juridice ale supremației constituției este **justiția constituțională**, cu determinările sale specifice: controlul constituționalității legilor, controlul constituționalității tratatelor internaționale, precum și controlul constituționalității altor proceduri și organizații din sfera puterii politice – procedurile electorale, procedurile de învestire sau suspendare a unor autorități, constituționalitatea partidelor politice etc.

§8. Raportul dintre dreptul constituțional intern și dreptul Uniunii Europene

78. Ce este Uniunea Europeană? Formată pe baza celor trei comunități europene create între 1951 și 1957 (Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Comunitatea Economică Europeană), Uniunea Europeană este astăzi cea mai importantă structură politico-juridico-economică la nivel european, o organizație internațională de sine-stătătoare, cu personalitate juridică internațională. Denumită, metaforic, „formă dinamică de organizare a statelor europene" sau „obiect juridic neidentificat" (Anne Levade, 2006, p. 22), Uniunea a dobândit, în timp, o aură de prestigiu și de superioritate care cu greu mai poate fi concurată, în special în rândul statelor care au aderat recent.

Fundamentele normative ale Uniunii Europene sunt **Tratatul privind Uniunea Europeană** (sau Tratatul de la Maastricht, 1992), modificat succesiv prin Tratatul de la Amsterdam (1997) și Tratatul de la Nisa (2000) și **Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene** (fostul Tratat de instituire a Comunității Europene), ambele modificate, respectiv redenumite prin Tratatul de la Lisabona (intrat în vigoare la 1 decembrie 2009), care a adus o reformă substanțială a Uniunii, conferindu-i personalitate juridică sub această denumire unificatoare (Andreșan-Grigoriu, Ștefan, 2015, p. VI). Un document important în economia „dreptului constituțional european" este **Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene,** adoptată ca

document interinstituțional în anul 2000 și care a primit valoare juridică tot prin Tratatul de la Lisabona, în 2009.

Așadar, la prima vedere, pare mai ușor să identificăm ce nu este Uniunea Europeană, decât ce este: nu este un stat, nu este o organizație internațională de tip clasic, nu este o confederație. Este însă identificată cu o ordine juridică *sui generis*, a cărei relație cu sistemele juridice ale statelor membre rămâne încă unul dintre marile subiecte de controversă ale doctrinei europene.

Reprezentarea statelor membre în cadrul Uniunii este asigurată prin intermediul **instituțiilor europene**: Consiliul Uniunii Europene (care reunește șefii de stat și de guvern), Consiliul de Miniștri („legislatorul european de drept comun", care adoptă în ultimă instanță regulamentele și directivele comunitare), Comisia Europeană („executivul european"), Parlamentul European și Curtea de Justiție a Uniunii Europene (sau Curtea Europeană de Justiție - CEJ, cu sediul la Luxembourg).

În conformitate cu art. 4 alin. (1) TUE, orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre. De asemenea, potrivit unei dispoziții nou-introduse [art. 4 alin. (2) TUE], Uniunea

> respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum si **identitatea** lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice si constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală si regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului si, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice si apărarea securității naționale. În special securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru.

Uniunea și statele membre, în temeiul principiului cooperării loiale [art. 4 alin. (3) TUE], se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii, facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor acesteia.

Din faptul că identitatea națională a statelor membre este concentrată pe „structurile politice și constituționale" ale acestora, doctrina a dedus faptul că tratatul de la Lisabona încearcă să aducă o nouă perspectivă

asupra ideii de supremație a dreptului Uniunii Europene, prin depășirea conceptului de supremație absolută și prin introducerea celui de ierarhie pluralistă între dreptul UE și dreptul constituțional intern :

> Articolul 4(2) TUE ar trebui interpretat ca integrând impunerea jurisprudenței numeroaselor curți constituționale naționale privind relația dintre dreptul european și dreptul constituțional intern. Clauza de identitate revizuită din art. 4(2) TUE nu cere doar respectarea identității constituționale naționale, dar poate fi înțeleasă și ca permițând, în anumite circumstanțe, curților constituționale să invoce limitele constituționale ale supremației dreptului UE ! (Von Bogdandy, Schill, 2011, p. 3).

S-a remarcat în doctrină faptul că instanțele naționale, în special curțile constituționale, începuseră deja să utilizeze ideea de identitate constituțională națională „pentru a construi o punte între dreptul european și cel național" (Mayer, 2010, p. 424): de exemplu, Consiliul Constituțional francez a decis, încă din 2004[1], că identitatea constituțională națională reprezintă o limită pentru caracterul prioritar al dreptului european.

În orice caz, din formularea noii „clauze de identitate" rezultă că

> identitatea constituțională europeană este așezată față în față cu identitățile constituționale naționale, iar procesul de integrare constituțională la nivelul UE are o limită instituțională clară: până acolo unde sunt atinse "structurile fundamentale, politice și constituționale" ale statelor membre. În aceste condiții, alături de legislativul european, CJUE este obligată să țină cont de identitățile constituționale naționale în momentul în care își exercită competențele specifice (Guțan, 2015).

Instanțele naționale vor fi cele care vor putea atrage atenția asupra acestei limite și a unor eventuale depășiri.

79. Ce este dreptul Uniunii Europene? Dreptul Uniunii Europene este ansamblul normelor dreptului primar (tratatele fondatoare) și ale dreptului

[1] Conseil Constitutionnel, Décision de 19 Novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe.*

derivat (elaborate de instituțiile Uniunii Europene), aplicabil statelor membre. Această aplicabilitate este diferită, în funcție de diferitele tipuri de norme ale dreptului comunitar.

Astfel, **dreptul primar** este format din tratatele care au instituit și modificat Comunitățile și face parte, prin acceptarea în momentul aderării, din ordinea juridică internă a statelor membre.

Dreptul derivat este format din actele adoptate de instituțiile Uniunii Europene. Principalele norme ale dreptului derivat sunt, la rândul lor, de două feluri: direct aplicabile (**regulamentele și deciziile**) și transpozabile (**directivele**). Regulamentele și deciziile se bucură de aplicabilitate directă în statele membre, din momentul publicării lor în „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene". Directivele impun doar un scop care trebuie atins, fără a dicta și mijloacele prin care să se ajungă la rezultatul propus, lăsând la aprecierea statelor alegerea acestor mijloace. Așadar, de principiu, directivele nu sunt direct aplicabile și trebuie transpuse în ordinea juridică internă prin legislația fiecărui stat pentru a putea produce efecte juridice.

80. Problema **raporturilor dintre dreptul european și dreptul intern al statelor membre** este una dintre cele mai interesante controverse ale lumii juridice europene. Aceasta, pentru că nu a preocupat doar doctrina dreptului constituțional, ci și pe judecătorii naționali și europeni, în mod special curțile constituționale. Tratatele constitutive ale Comunității Europene și mai apoi Tratatul privind Uniunea Europeană nu au reglementat în detaliu aceste raporturi, așadar, nu au proclamat *per se* principiul supremației dreptului european asupra dreptului intern al statelor membre. Dreptul comunitar și apoi dreptul UE au format, în timp, un sistem juridic *sui generis* (distinct atât de dreptul internațional public, cât și de dreptul intern al statelor membre), sistem care interacționează în mod diferit cu sistemele juridice ale acestora, pornind și de la particularităților acestor sisteme. Fără a intra în detalii analitice, trebuie să precizăm că problema raporturilor dintre dreptul UE și dreptul intern al statelor membre – și mai ales **dreptul constituțional** – are două mari soluții, în funcție de perspectiva din care au fost exprimate: din perspectiva principalului organ însărcinat cu competența interpretativă a dreptului comunitar – Curtea Europeană de Justiție – sau din perspectiva instanțelor interne, de regulă Curțile Constituționale sau Curțile Supreme.

81. Din perspectiva Curții Europene de Justiție (sau „concepția supranațională"), exprimată pe cale jurisprudențială încă din anii '60,

„comunitatea constituie o nouă ordine juridică de drept internațional în beneficiul căreia statele și-au limitat drepturile suverane (...)" (Hotărârea *Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie des Belastigen*, 1963); „dreptul care izvorăște din Tratat, ca sursă independentă de drept, nu ar putea, datorită naturii sale speciale și originale, să fie încălcat de prevederi legale naționale, indiferent de forma lor, fără a fi lipsit de caracterul său de drept al Comunității și fără ca baza legală a Comunității înseși să fie pusă sub semnul întrebării" (Hotărârea *Costa c. ENEL*, 1964).

Așadar, opinia Curții Europene, menținută de-a lungul anilor, este că dreptul comunitar va avea prioritate față de dreptul intern, indiferent de natura acestuia din urmă, inclusiv față de dreptul constituțional. Din punct de vedere practic, aceasta înseamnă, în viziunea CEJ, că orice instanță națională confruntată cu o neconcordanță între dreptul comunitar și dreptul intern trebuie să ignore norma internă, dând prioritate în aplicare normei de drept european (acest lucru este valabil, evident, în privința normelor de drept european de aplicabilitate directă).

Răspunzând unei cereri preliminare a unei instanțe spaniole, Curtea Europeană a precizat că, în ipoteza unei discriminări, contrare dreptului european, judecătorul național este obligat să îndepărteze de la aplicare orice dispoziție națională discriminatorie, fără a fi obligat să ceară sau să aștepte eliminarea acelei dispoziții din legislație.

82. O perspectivă diferită aparține, însă, statelor membre, prin cele mai înalte instanțe ale acestora. Este vorba de așa-numita „concepție internaționalistă", potrivit căreia ordinea juridică europeană este integrată în dreptul internațional. Această concepție nu recunoaște specificul construcției europene. De exemplu, Tribunalul Constituțional al Germaniei a adoptat trei decizii de referință în materia raporturilor între dreptul comunitar și dreptul constituțional în special. Astfel, Tribunalul german și-a exprimat voința fermă de a controla constituționalitatea tratatului constitutiv și a normelor comunitare derivate sub aspectul **protecției drepturilor omului garantate de constituțiile naționale**, inversând, astfel, în această materie, raportul dintre dreptul comunitar și dreptul intern (guvernat de principiile supremației și al efectului direct).

Motivul invocat, la momentul respectiv, de Tribunalul Constituțional Federal German a fost acela că „procesul de integrare a Comunității nu a atins un stadiu suficient de avansat pentru ca dreptul comunitar să cuprindă un catalog în vigoare de drepturi fundamentale (...), iar Constituția va

prevala *atât timp cât* (*so lange*) organele competente ale Comunității nu vor înlătura conflictul de norme în conformitate cu mecanismul Tratatului" (Hotărârea Tribunalului Constituțional german din 29 mai 1974 sau cauza *Solange I*; o poziție similară a adoptat Curtea Constituțională italiană în hotărârea din cauza *Frontini* din 27 decembrie 1973).

Doisprezece ani mai târziu, Tribunalul german și-a nuanțat opinia, arătând că, atâta vreme cât protecția comunitară a drepturilor fundamentale ar fi echivalentă cu cea asigurată de Legea fundamentală, sesizarea sa cu neconstituționalitatea dreptului comunitar ar fi inadmisibilă (Hotărârea Tribunalului Constituțional german din 22 octombrie 1986 sau cauza *Solange II*).

Afirmarea unei poziții mai generale a Tribunalului german a avut loc în așa-numita decizie *Maastricht*, în care acesta a subliniat intenția sa de a se asigura că instituțiile comunitare rămân în limitele propriilor competențe conferite de Tratat, de aceasta depinzând respectarea supremației dreptului comunitar în ordinea juridică germană.

În anul 2009, Tribunalul Constituțional German a dus mai departe raționamentul din decizia *Maastricht*, prin decizia *Lisabona*[1]. Ca și în decizia din 1993, Tribunalul își declară competența exclusivă de a decide compatibilitatea dreptului UE cu legea fundamentală a Germaniei și deci de a stabili dacă acesta este aplicabil. În plus, Tribunalul constituțional își nuanțează poziția, arătând că legea fundamentală impune o limită absolută a integrării, și anume suveranitatea statului, astfel încât delegarea excesivă de competențe în favoarea Uniunii este interzisă, concluzionând că

> în cazul excepțional în care instituțiile europene își depășesc atribuțiile conferite de tratate, chiar cu binecuvântarea interpretativă a CEJ, Tribunalul german va exercita controlul și va indica autorităților germane să nu aplice dreptul european, chiar dacă aceasta ar însemna angajarea răspunderii internaționale a Germaniei (Arato, 2009, p. 1).

Trebuie precizat că majoritatea statelor membre au asumat poziții similare în privința raporturilor dintre dreptul comunitar (redenumit apoi dreptul UE) și dreptul constituțional. Cel mult, au arătat unele instanțe

[1] BVerfG, 2 BvE 2/08. 30 Juni 2009.

naționale, pentru ca o prevedere a dreptului comunitar aflată în conflict cu o prevedere constituțională să poată produce efecte, este necesară modificarea prealabilă a Constituției pentru a elimina conflictul de norme.

În statele post-comuniste, care au aderat la UE după anul 2004, curțile constituționale au avut poziții inspirate, de cele mai multe ori, din deciziile cunoscute ale Tribunalului constituțional german sau ale Curții constituționale italiene. De exemplu, curțile constituționale din Cehia și Ungaria au făcut referiri speciale la deciziile *Maastricht* și *Solange II* ale Tribunalului german. În orice caz, se poate spune că „majoritatea înaltelor jurisdicții ale celor mai noi state membre sunt destul de reticente în a accepta în mod necondiționat pretenția CEJ de a fi arbitrul final privind dreptul european" (Mayer, 2010, p. 420).

În România, această viziune este reflectată în art. 148 alin. (2) din Constituție: „ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare". Interpretarea acestui text trebuie făcută, așadar, în sensul acordării dreptului comunitar primar un statut supra-legislativ, dar infra-constituțional. Curtea Constituțională a României nu a avut o decizie de referință pe acest subiect, mărginindu-se să accepte cu „argumentul autorității" așa-numita jurisprudență „*Solange*" (Guțan, 2008, p. 37).

De altfel, majoritatea statelor membre ale Uniunii și-au revizuit constituțiile în sensul „transferului de suveranitate" sau „transferului de competențe", fie înainte de aderare (statele care au aderat în 2004 și 2007), fie în momentul aderării, fie ulterior ratificării Tratatului UE.

83. În orice caz, în ciuda argumentelor în detrimentul „constituționalizării" dreptului comunitar, este inevitabilă constatarea emergenței, chiar și *de facto*, a unui **drept constituțional european**. Astfel constata și profesorul Ingolf Pernice: „a vorbi astăzi despre o constituție europeană nu mai pare a fi atât de revoluționar ca acum câțiva ani (...). Nu este însă necesar să reinventăm roata, este vorba mai degrabă de a o face să se învârtă mai bine". Chiar dacă am avea în vedere doar elementele existente în acest moment: tradițiile constituționale comune ale statelor membre (sau patrimoniul constituțional european), existența unei cetățenii europene, recunoașterea existenței unui sistem eficient de protecție a drepturilor fundamentale, ar fi suficient pentru a admite un

astfel de proces de constituționalizare, fie el și incipient. De altfel, s-a afirmat deja în doctrina europeană că „tratatele comunitare sunt constituționale din punct de vedere material, deși formal rămân convenționale", după cum remarca Denys Simon. Totuși, până la cristalizarea unui drept constituțional european veritabil – dreptul constituțional, ca și constituția, sunt, încă, inextricabil legate de noțiunile de stat, de suveranitate și de popor ca titular al suveranității –, putem vorbi doar de un proces de „constituționalizare" a dreptului Uniunii Europene, proces acceptat într-o mai mare sau mai mică măsură de statele și de popoarele europene, dar care nu se află, nici pe departe, într-un stadiu foarte avansat: „descriptiv, constituția europeană există încă de la începuturile integrării europene, dar prescriptiv, ea se află încă în plin proces de autodefinire" (Tănăsescu, p. 31-42).

Un eventual „drept constituțional european" cuprinde astăzi, pe lângă tradițiile constituționale ale statelor membre ale Uniunii, afirmate și reafirmate ca una din bazele valorilor comune ale acesteia, principiul protecției drepturilor și libertăților fundamentale, așa cum este afirmat de Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (document constituțional fundamental, ce a dobândit valoare juridică odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona), așa cum este dezvoltat de Curtea Europeană de Justiție, în conjuncție cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului (la care Uniunea Europeană s-a angajat să adere) și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Principii ale constituționalismului modern, comune dreptului constituțional al statelor membre ale Uniunii – libertatea, democrația, respectul pentru drepturile omului, domnia legii – au fost considerate de Curtea de la Luxembourg „principii care fac parte din chiar fundamentele ordinii juridice comunitare"[1].

Putem conchide așadar, alături de alți autori contemporani, că „astfel, constituționalismul nu mai este apanajul statelor. Organizațiile internaționale încep și ele să îl reclame. Dacă statul-națiune a fost cadrul în care a fost conceput dreptul constituțional modern, unele din noțiunile sale cheie pot acum să se aplice în afara acestui cadru, deoarece există alte structuri care au tendința de a le înlocui (...)" (Auer, Malinverni, Hottelier, 2006, p. 488).

---

[1] CJCE/CJUE, Joined Cases C-402/05 and C-415/05 *Kadi and Al-Barakaat International Foundation* (2008), 3 September 2008, ECR I-6351.

Bibliografie

Denis Alland, Stéphane Rials (sous la direction de), Dictionnaire de la culture juridique, Quadrige/P.U.F., Paris, 2003

Beatrice Andreșan-Grigoriu, Tudorel Ștefan, Tratatele Uniunii Europene. Versiune consolidată, Hamangiu, București, 2015

Julian Arato, A Preemptive Strike against European Federalism: The Decision of the Bundesverfassungsgericht Concerning the Treaty of Lisbon, disponibil la http://www.ejiltalk.org/a-preemptive-strike-against-europea n-federalism-the-decision-of-the-bundesverfassungsgericht-concerning-t he-treaty-of-lisbon/

Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I – L'Etat, 2e éd., Staempfli Editions SA, Berne, 2006

Marius Balan, Evoluția istorică a conceptului de Constituție, *în Liber Amicorum* Ioan Muraru, Ed. Hamangiu, București, 2006

Marius Balan, Drept constituțional și instituții politice. Vol. 1. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015

Mauro Barberis, Idéologies de la constitution. Histoire du constitutionnalisme, în *Dominique Chagnollaud, Michel Troper* (coord.), *Traité international de droit constitutionnel,* Tome 1, Dalloz, Paris, 2012

Raluca Bercea, Conceptul de constituționalism în contextul ordinii juridice europene, în P.R. Supliment – Lucrările conferinței internaționale bienale a Facultății de Drept din Timișoara, Ed. Wolters Kluwer, București, 2007

Armin von Bogdandy, Juergen Bast (eds.), Principles of European Constitutional Law, Hart Publishing, 2005; 2nd edition, 2012

Armin von Bogdandy, Stephen Schill, Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty, în (2011) 48 *Common Market Law Review*

Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 24e éd., L.G.D.J., Paris, 1996

Olivier Camy, Droit constitutionnel critique, L'Harmattan, Paris, 2007

Dominique Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, tome 1 – Théorie générale. Les régimes étrangers, 5e éd., Dalloz, Paris, 2007

Paul Craig, Grainne de Burca, EU Law. Text, Cases and Materials, 3rd ed., Oxford University Press, 2003

Ștefan Deaconu, Drept constituțional, ediția a 2-a, C.H. Beck, București, 2013

Ion Deleanu, Tratat de drept constituțional și instituții politice, Ed. Europa Nova, București, 1997

Norman Dorsen, Michel Rosenfeld, Andras Sajo, Susanne Baer, Comparative Constitutionalism. Cases and Materials, Thomson-West Publishing Company, 2003

Sionaidh Douglas-Scott, Constitutional Law of the EU, Longman, Edinburgh, 2002

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Olivier Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, Editions du Seuil, Paris, 2009

Louis Favoreu ș.a., Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 2000

Gilbert Gornig, E nevoie de o Constituție Europeană?, în A.U.L.B. nr. 1-2/2003

Gilbert Gornig, Ioana Rusu, Dreptul Uniunii Europene, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2007

Constance Grewe, Hélène Ruiz-Fabri, Droits constitutionnels européens, P.U.F., Paris, 1995

Dieter Grimm, Does Europe Need a Constitution?, în *European Law Journal*, vol. I, 1995

Dieter Grimm, Integration by Constitution, în *International Journal of Constitutional Law* (I-CON), vol. III, Oxford University Press, 2005

Dieter Grimm, The Achievement of Constitutionalism and Its Prospects in a Changed World, în *P. Dobner, M. Loughlin* (eds.), The Twilight of Constitutionalism?, Oxford, Oxford University Press, 2010

Louis Henkin, A New Birth of Constitutionalism: Genetic Influences and Genetic Defects, în *M. Rosenfeld* (ed.), Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy: Theoretical Perspectives, 1994

Manuel Guțan, Transplant constituțional și constituționalism în România modernă. 1802-1866, Hamangiu, București, 2013

Manuel Guțan, Identitatea constituțională românească între pozitivism juridic și abordare interdisciplinară, în *Raluca Bercea* (coord.), în curs de apariție, 2015

Manuel Guțan, Forme pe un alt fond: transplantul juridic comunitar și cultura juridică românească, în P.R. nr. 5/2008

Manuel Guțan, Sistemul de drept european. Între tradiția juridică mixtă și dreptul ca expresie a culturii, în The EU as the Paradigm of Future European Statehood/Uniunea Europeană ca paradigmă a statalității

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

viitoare, volum coordonat de *Bogdan Iancu*, New Europe College, București, 2007

Antonie Iorgovan, Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală, Ed. Galeriile J.L. Calderon, București, 1994

Jean-Paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques. Mémento, 4e éd., Dalloz, Paris, 2000

Anne Levade, La prise en compte spécifique de l'Union Européenne par les constitutions nationales, în *B. Mathieu, M. Verpeaux, F. Melin-Soucramanien* (dir.), Constitution et construction européenne, Dalloz, Paris, 2005

Placide Mabaka, Problèmes et perspectives constitutionnels du processus de l'intégration européenne. Aspects nationaux et européens, Ant. N. Sakkoulas/ Bruylant, Bruxelles, 2006

Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003

Ingolf Pernice, Fondements du droit constitutionnel européen, Pedone, Paris, 2004

Joseph Pini, Qu'est-ce qu'une Constitution?, în *B. Mathieu, M. Verpeaux, F. Melin-Soucramanien* (dir.), Constitution et construction européenne, Dalloz, Paris, 2005

Stéphane Rials, Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului, traducere de *C. Dumea, N. Farcaș, M. Mircea*, Ed. Polirom, Iași, 2002

Allan Rosas, Lorna Armati, EU Constitutional Law. An Introduction, Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon, 2010

Andras Sajo, Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism, CEU Press, Budapest-New-York, 1999

Robert Schütze, Dreptul constituțional al Uniunii Europene (trad. Mihai Banu, Mihaela Banu), Ed. Universitară, București, 2012

Denys Simon, Le système juridique communautaire, 3e éd., P.U.F., Paris, 2001

Christian Starck, La Constitution: cadre et mesure du droit. Economica-PUAM, Paris, 1994

Elena Simina Tănăsescu, Despre constituționalizarea dreptului european, în Revista Română de Drept Comunitar nr. 1/2008

Marc Uyttendaele, Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal, Bruylant, Bruxelles, 2001

Mihalis Vilaras, Cour de Justice des Communautes européennes et particularités constitutionnelles des Etats membres, în Cours suprêmes

nationales et cours européennes: concurrence ou collaboration? *In memoriam* Louis Favoreu, Ant. N. Sakkoulas/Bruylant, Athènes-Bruxelles, 2007

Documente constituționale ale Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, traducere și note de *Elena Simina Tănăsescu, Nicolae Pavel*, Ed. All Beck, București, 2003

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 3
Elemente de istorie constituțională în România modernă și contemporană

§1. Introducere

84. Analiza evoluțiilor constituționale ale secolului al XIX-lea este esențială pentru înțelegerea complexă a istoriei constituționale a României moderne și contemporane. Este secolul în care a avut loc nașterea constituției moderne și a constituționalismului (liberal) românesc, este secolul în care s-a coagulat națiunea română și s-a format statul român național unitar. El reprezintă o epocă de profunde frământări ideologice în plan social, politic și economic și totodată o perioadă de experimente, succese și eșecuri în procesul de modernizare a societății și statului român. Nu în ultimul rând, secolul al XIX-lea reprezintă o etapă istorică de intense acumulări în planul praxisului constituțional, ce au determinat atât viața constituțională a primelor decenii ale secolului al XX-lea, cât și (parțial) reconstrucția constituțională postcomunistă. În contemporaneitate, secolul al XIX-lea reprezintă, alături de primele decenii ale secolului al XX-lea, o resursă esențială pentru recuperarea tradiției constituționale democratice românești și un reper central al descoperirii și înțelegerii identității constituționale românești.

85. Nașterea constituției moderne și a constituționalismului liberal românesc în secolul al XIX-lea a fost rezultatul unei serii de factori și conjuncturi de natură culturală, ideologică, politică, geopolitică, economică, religioasă și sociologică. O înțelegere corectă și coerentă a istoriei constituționalismului românesc ar presupune, prin urmare, nu doar o expunere formală a evoluțiilor în plan instituțional-juridic ci, deopotrivă, descoperirea și explicarea factorilor care au particularizat modul în care constituționalismul românesc s-a născut, a fost elaborat ideologic, rafinat instituțional și pus în practică de către societatea românească a epocii.

În lipsa unui spațiu adecvat pentru o expunere contextualizată detaliată, vom puncta doar aspectele esențiale, definitorii, ale acestei evoluții.

86. Astfel, constituționalismul liberal românesc s-a născut pe fondul unei reorientări radicale a unei bune părți a boierimii românești dinspre modelul cultural greco-otoman spre modelul cultural francez. Faptul că tot mai mulți tineri boieri români au plecat la studii în Franța, în primele decenii ale secolului al XIX-lea, a favorizat un fenomen intens și direct de aculturație pe toate planurile, inclusiv pe cel juridic-constituțional. Ca urmare, s-a conturat, treptat, în Principatele Române, o pătură boierească liberală, din ce în ce mai receptivă la ideologia complexă a constituționalismului liberal de expresie franceză. Această evoluție a avut două consecințe esențiale.

Pe de o parte, nașterea constituției moderne și a constituționalismului liberal în România secolului al XIX-lea a fost rezultatul unui transplant de idei, concepte și instituții din modelele constituționale vest-europene, în special din cel francez. Constituționalismul liberal, cu toată încărcătura sa ideologică și instituțională, nu s-a născut organic în Principatele Române, ci a fost preluat din vestul Europei de către elita politică românească. Astfel, principii ca suveranitatea națională, limitarea puterii politice, drepturile și libertățile cetățeanului, guvernământul reprezentativ, separația puterilor în stat, independența justiției, supremația constituției, precum și instituții și mecanisme ca monarhia parlamentară, monarhia ereditară pe linie masculină, parlamentul bicameral, controlul de constituționalitate etc. au fost transplantate din constituționalismul francez și cel belgian. Transplantul constituțional, realizat de către elita politică românească, cu tot ansamblul de principii, instituții și mecanisme ale constituționalismului liberal, a fost menit să transforme de sus în jos societatea și statul național românesc. Aici ne situăm la originile confluenței dintre necesitatea dezvoltării organice (de jos în sus) a constituționalismului românesc și oportunitatea dezvoltării anorganice (de sus în jos), prin intermediul unei inginerii cultural-constituționale, ce va sta la baza celebrei dispute a „formelor fără fond" din a doua jumătate a secolului al XIX-lea.

Pe de altă parte, apetitul pentru transplant constituțional a determinat o ruptură relativ bruscă față de mai tot ceea ce a însemnat până atunci tradiție constituțională românească. Acest fenomen a fost, într-o anumită măsură, firesc: dominată de instituții de sorginte feudală și raporturi de putere bazate pe diverse forme și intensități ale autoritarismului domnesc,

tradiția constituțională românească premodernă era condamnată să dispară în contextul demersului de modernizare constituțională bazat pe principiile și valorile constituționalismului liberal. Uneori, însă, trecutul constituțional românesc a fost victima unei urgențe reale a modernizării care, alături de nevoia câștigării unei legitimități pe plan european, au condus la eliminarea forțată a unor tradiții constituționale românești în favoarea unor soluții constituționale de import. Disputa intensă purtată la 1866 în jurul parlamentului unicameral și modul în care a fost consacrată instituția Senatului sunt ilustrative pentru acest fenomen. Deși erau conștienți că exista o tradiție românească funcțională a parlamentului unicameral, s-a optat pentru parlamentul bicameral din motive de legitimitate internațională. De aceea, realizat în cantități, în momente și din surse nepotrivite, transplantul constituțional românesc poate fi calificat, într-o relativă măsură, drept irațional (Guțan, 2013, pp. 410 și urm.). Alteori, însă, apelul la soluții constituționale externe a fost consecința unor evoluții și necesități interne, organice, ale societății românești: transplantul monarhiei ereditare cu drept de primogenitură pe linie masculină în cadrul unei dinastii europene a urmărit, în mod rațional, să elimine tradiția românească a monarhiei electivo-ereditare pe linie masculină, unde lipsa principiului primogeniturii a condus la nesfârșite lupte pentru tron între casele domnitoare românești.

87. În ciuda ponderii semnificative a transplantului constituțional, trebuie precizat că evoluția constituțională românească în secolul al XIX-lea nu a însemnat, pur și simplu, asimilarea intelectuală, transplantarea instituțională și adaptarea funcțională a constituționalismului liberal vest european la realitățile societății românești de către elita politică românească. Aici trebuie scos în evidență impactul pe care contextul cultural, religios, social și politic al epocii l-a avut asupra construcției constituționalismului în România. Secolul al XIX-lea a fost marcat de debutul, intensificarea și succesul luptei pentru edificarea statului național unitar. În aceste condiții, peste procesul de asimilare a constituționalismului liberal s-a suprapus, în a doua jumătate a secolului, un constituționalism naționalist de factură neliberală. Astfel, interesul pentru drepturile și libertățile cetățeanului a fost dublat de interesul pentru națiune, interesul pentru limitarea puterii politice statale a fost dublat de interesul pentru consolidarea statului național, interesul pentru separația puterilor în stat și regimul parlamentar a fost dublat de interesul pentru crearea unui stat național funcțional,

interesul pentru națiunea înțeleasă ca *demos* a fost înlocuit de interesul pentru națiunea înțeleasă ca *ethnos*. Constituționalismul etnocentric a avut în România epocii o coloratură specifică, de natură religioasă. În dezbaterile Adunării ad-hoc a Moldovei din 1857, de exemplu, cetățeanul român se identifica cu etnicul român de confesiune creștin-ortodoxă. Acest constituționalism etnocentric, mai mult sau mai puțin de coloratură religioasă, a rămas o constantă a constituționalismului românesc până astăzi.

88. Edificarea constituției moderne și a constituționalismului liberal în secolul al XIX-lea s-a realizat, cel puțin până în anii 1860, preponderent la nivelul ideologiei și cel al proiectelor de reformă constituțională. În aceste condiții, trebuie menționat impactul decisiv al contextului geopolitic în care s-a construit România modernă. Statutul internațional al Principatelor Române a împiedicat elita politică românească să dea curs dorinței de a impune o constituție românească, rod al unei adunări constituante naționale. Unele din cele mai importante acte constituționale aplicate pe teritoriul Principatelor în secolul al XIX-lea au fost rezultatul unui **imperialism constituțional**: Regulamentele Organice (1831/1832 - 1858) au fost impuse de către ocupantul rus, în funcție de viziunile reformiste ale acestuia, chiar dacă proiectele inițiale ale Regulamentelor au fost redactate de comisii boierești românești; la rândul său, Convenția de la Paris din 1858 a fost impusă de către marile puteri europene întrunite la Paris, în contradicție cu doleanțele exprimate de Adunările ad-hoc din 1857. Ca urmare, transplantul constituțional asumat voluntar de către clasa politică românească a fost concurat de un transplant constituțional impus din exterior. Prima manifestare liberă de reformă constituțională românească a fost Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris din 1864. Rod al unei lovituri de stat și plebiscitat în contextul unui cezarism democratic, Statutul lui Cuza convinge însă cu greu pe cel care dorește să-i confere poziția de primă constituție a românilor. Tocmai de aceea, acest loc îi este, de regulă, conferit Constituției de la 1866, o expresie a voinței adunării constituante a epocii de a consacra deplin constituționalismul liberal în România. Deși au fost, ambele, construcții ale clasei politice românești, cele două acte juridice fundamentale nu au fost mai puțin un rezultat al transplantului constituțional: Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris a fost masiv preluat din Constituția franceză de la 1852 iar Constituția de la 1866 a datorat foarte multe principii și instituții Constituției belgiene de la 1831.

În genere, trebuie precizat că apetitul pentru transplant constituțional a rămas o constantă a culturii constituționale românești până astăzi: comuniștii români s-au inspirat intens din constituțiile sovietice, iar părinții Constituției din 1991 au apelat din nou la modelul constituțional francez pentru a pune bazele democrației postcomuniste.

89. După toate cele menționate, trebuie evitată eroarea (ce se face încă adesea) de a echivala modernizarea constituțională a României și nașterea constituționalismului liberal românesc cu edictarea unor texte constituționale de factură liberală. Este adevărat că, la 1866, s-a elaborat o constituție ce a consacrat pe deplin principiile constituționalismului liberal și o arhitectură instituțională specifică; este adevărat, de asemenea, că la 1917 a fost consacrat constituțional votul universal masculin, așa cum este adevărat și faptul că la 1923 a intrat în vigoare o constituție ce reglementa pe deplin instituțiile și mecanismele regimului parlamentar, alături de principii avansate ale constituționalismului liberal, precum controlul de constituționalitate. În condițiile în care, pentru doctrina secolului al XIX-lea, existența constituționalismului era dependentă de prezența unei constituții scrise, dotate cu supremație, și de încorporarea în textul constituțional a anumitor principii și instituții (Guțan, 2013, pp. 87-92), se poate spune că modernizarea constituțională a României epocii s-a realizat efectiv.

Cu toate acestea, societatea românească a sfârșitului de secol al XIX-lea și începutului de secol al XX-lea a constatat din plin realitatea existenței unei diferențe relativ considerabile între textul constituțional și modul în care acesta a fost pus în aplicare în viața constituțional-politică sau, în termeni mai actuali, o diferență majoră între constituția formală și cea materială. Cauzele mediate ale acestei realități rezidă în realizarea modernizării constituționale prin intermediul **transplantului constituțional**: evoluția societății românești spre constituționalism nu s-a realizat printr-o producție organică, internă, de idei, principii și instituții constituționale, ci prin importarea lor de către elita politică din vestul Europei. Faptul că elita politică românească a asimilat intelectual aceste idei, principii și instituții și a reușit să le dea expresie juridică în diverse texte constituționale nu le-a știrbit calitatea de a fi transplantate și nici nu a soluționat peste noapte problema aplicării lor corecte în societatea românească. Transplantul principiilor, mecanismelor și instituțiilor monarhiei constituționale parlamentare și ale regimului parlamentar dualist nu a însemnat, de

exemplu, că în timpul îndelungatei domnii a lui Carol I acestea au fost prezente efectiv în viața constituțional-politică. Dimpotrivă, se poate afirma, fără rezerve, faptul că elita politică românească a eșuat în aplicarea delicatelor echilibre ale regimului parlamentar dualist, în favoarea unui regim politic puternic personalizat și confiscat de autoritarismul moderat al lui Carol I, de autoritarismul unor prim-miniștri proeminenți, precum I.C. Brătianu și Ion I.C. Brătianu sau de autoritarismul agresiv al lui Carol al II-lea (Guțan, 2008 (b), pp. 17-31).

Cauzele imediate ale discrepanței dintre textele constituționale și viața constituțional-politică rezidă în contextul socio-politic, psihologic și economic în care s-au pus în aplicare principiile și instituțiile constituționale transplantate. Orice transplant constituțional, oricât de rațional ar fi făcut, se lovește de o problemă majoră: oricât ar fi de dorite, ideile, principiile și instituțiile constituționale născute și/sau aplicate organic în societatea exportatoare nu pot fi transplantate în societatea importatoare alături de contextul cultural, politic, social și economic ce le asigură succesul în societatea lor de origine. Dimpotrivă, orice transplant constituțional se lovește de contextul cultural, social, politic și economic al societății importatoare. Acest aspect implică, inevitabil, un proces de adaptare a ideilor, principiilor și instituțiilor transplantate, proces care are toate șansele să producă efecte negative (ignorare, negare, respingere, distorsionare), cu cât discrepanța dintre cultura societății importatoare și cea a societății exportatoare este mai mare. În aceste condiții, trebuie precizat că transplantul constituțional din modelele constituționale francez și belgian s-a lovit de un context românesc al secolului al XIX-lea prea puțin propice succesului constituționalismului liberal: burghezia era aproape inexistentă, întreaga viață politică fiind concentrată în mâinile unei boierimi (liberale sau conservatoare) preocupate să-și perpetueze privilegiile de clasă; societatea românească era dominată, în proporție covârșitoare, de o țărănime analfabetă, exploatată economic, ce trăia în condiții mizere; exista o economie preponderent agrară, lipsită de industrie, bazată pe exportul de materii prime; partidele politice, conturate treptat, erau lipsite de ideologii clare, erau preocupate să ajungă la putere pe orice cale, constituțională sau nu; interesul de coterie prima, de regulă, interesului național, iar lipsa maturității politice a condus la coagularea conjuncturală a vieții de partid în jurul unor lideri proeminenți – de aici și o fărâmițare excesivă a scenei politice și o perpetuă stare conflictuală; lipsa oricărei tradiții parlamentare reale și o bogată tradiție a autoritarismului

monarhic au contribuit și ele la cvasi-eșecul constituționalismului liberal sub domnia lui Carol I. Cu această moștenire istorică, epoca interbelică, în ciuda evoluțiilor pozitive la nivelul reformei textului constituțional, nu a reușit să consacre pe deplin regimul parlamentar, statul de drept și democrația reprezentativă la nivelul vieții constituționale românești. În aceste condiții, dictaturile de dreapta din anii 1938-1944 au fost mai curând debutul unei drame cu final așteptat decât prăbușirea surprinzătoare a unui constituționalism românesc de succes. Perioada dictaturii comuniste a înlăturat tot ceea ce mai rămăsese din tradiția (mai curând instituțională) a constituționalismului liberal românesc, făcând astfel și mai dificilă reconstrucția democratică după 1989.

90. Având în vedere toate aceste aspecte, expunerea istoriei constituționale românești în epoca modernă și contemporană va avea în vedere atât evoluțiile concrete în plan formal-juridic, cu evidențierea prioritară a principiilor și instituțiilor ce dau consistență constituționalismului liberal, *e.g.* suveranitatea națională, limitarea puterii politice statale, drepturile și libertățile cetățeanului, guvernământul reprezentativ, separația puterilor în stat, supremația constituției etc., cât și modul în care acestea au fost puse în aplicare în contextul românesc al diferitelor perioade istorice.

§2. De la tradițional la modern: evoluția statalității românești din secolul al XIV-lea până la începutul secolului al XIX-lea

91. Impunerea de către administrația rusească a primului așezământ constituțional modern al țărilor române (1831-1832) a marcat sfârșitul unei îndelungate evoluții românești în plan constituțional-politic. Cu toate că modernizarea constituțională s-a realizat, cu prioritate, prin apelul masiv la transplantul constituțional și prin lăsarea în urmă a mai tot ceea ce a însemnat tradiție constituțională premodernă, nu se poate trage, totuși, o linie clară de demarcație între cele două epoci. Modernizarea societății românești, în genere, și a vieții constituționale, în speță, pot fi explicate prin apelul la „legea imitării integrale" a lui Eugen Lovinescu și prin analiza diverselor manifestări de imperialism constituțional ce au avut loc în secolul al XIX-lea dar, în același timp, ea a fost și o reacție clară împotriva modului în care au evoluat instituțiile și uzurile constituționale

din perioada evului mediu până la nașterea absolutismului despotic de tip fanariot. Prin urmare, o așezare în context istoric a analizei nașterii și evoluției constituționalismului românesc modern este mai mult decât utilă.

92. Statalitatea românească medievală s-a născut odată cu apariția pe scena politică internațională, în secolul al XIV-lea, a celor două state românești independente: Țara Românească și Moldova. Evidențierea caracterului lor românesc a permis, în același timp, evidențierea caracterului relativ original al construcției politico-statale căreia i-au dat naștere (Guțan, 2008, p. 56). Această originalitate trebuie, evident, înțeleasă în contextul cultural și geopolitic al epocii. Astfel, instituția centrală a statului românesc medieval, **domnia**, a fost construită, sub aspect ideologic și instituțional, sub o puternică influență bizantină. Ritualul de încoronare a domnului, titulatura, însemnele puterii, locul și rolul domnului în stat și societate, raporturile sale cu Biserica Ortodoxă, toate au fost influențate, într-o măsură mai mare sau mai mică, de ritualurile, cutumele constituționale și filosofia politică bizantină. Particularități românești întâlnim, cu mai multă claritate, în ceea ce privește regulile de succesiune la tron. Bazată pe așa-numitul sistem electivo-ereditar, recrutarea domnilor se făcea când pe linie ereditară, în cadrul dinastiilor domnitoare românești, când prin alegerea domnului de către adunările de stări. Spre deosebire, însă, de legea salică a francezilor, succesiunea la tron la români se baza pe principiul masculinității, cu excluderea completă a principiului primogeniturii.

Ceea ce pare a oferi, cu adevărat, individualitate dezvoltării constituționale a evului mediu românesc a fost modul în care au evoluat raporturile de putere între domnie și diversele clase sociale/stări specifice societății medievale profund ierarhizate. În măsura în care putem vorbi despre existența unei **monarhii românești vasalice/descentralizate/fărâmițate** pentru perioada încadrată între secolul al XIV-lea și jumătatea secolului al XV-lea, ea a avut, într-adevăr, particularități ce o disting față de monarhiile occidentale de aceeași natură. În calitatea sa de suzeran, domnului i se depunea, de către vasalii boieri, jurământul de „dreaptă și credincioasă slujbă", în schimbul recunoașterii feudelor deținute sau donării unor feude. Diferența dintre boierii deținători de proprietate alodială (moștenită) și dregătorii deținători de proprietate donativă s-a reflectat, decenii de-a rândul, în componența Sfatului domnesc și a

marcat o diferență importantă față de vasalitatea de tip occidental, unde regăsim doar o proprietate donativă. Cu toate că beneficiau, ca și vasalii occidentali, de o diversitate de imunități feudale, vasalii domnilor români au avut un drept de rezistență mult mai redus față de suzeran. Acest aspect era ilustrat atât de inexistența imunităților militare, cât și de inexistența fiefurilor puternic consolidate de tipul castelului/fortăreței occidentale. Aflată într-un plin proces de consolidare și centralizare a puterii, domnia a reușit să înfrângă orice rezistență din partea vasalilor săi.

93. A doua jumătate a secolului al XV-lea a condus la instaurarea treptată a așa-numitei **monarhii de stări**. Și în acest caz, trebuie remarcată o specificitate românească: spre deosebire de monarhia de stări occidentală, unde stările au impus perpetuu monarhilor „charte de drepturi" menite să consacre drepturile și libertățile stărilor, exercitarea puterii politice fiind rezultatul unui „contract" între monarh și țară, în cazul monarhiei de stări românești stările au fost tolerate de domn la conducerea țării. Această situație este dovedită de multiple aspecte: pe de o parte, cazurile în care stările medievale românești au reușit să impună charte de drepturi domniei au fost foarte puține (*e.g.* la 1595, lui Mihai Viteazul și, la 1631, lui Leon Vodă), iar acestea nu au fost impuse și urmașilor domnilor respectivi; pe de altă parte, domnul era cel ce convoca, după bunul său plac, adunările de stări, ceea ce atesta calitatea acestora de organisme consultative ale domnului. Această ultimă calitate este evidențiată și de componența adunărilor românești de stări: spre deosebire de centrul și vestul Europei, din adunările de stări convocate de domni făceau parte, cel mai adesea, doar stările privilegiate, *i.e.* reprezentanții boierimii și ai clerului înalt, cu excluderea clerului de mir, a târgoveților și a țărănimii libere.

94. Întreagă această evoluție scoate în evidență o centralizare continuă a puterii domnești. Prin urmare, se poate spune că, spre deosebire de absolutismul monarhic occidental, ce s-a instaurat ca urmare a unei lupte a monarhului împotriva stărilor (privilegiate), la noi nașterea absolutismului domnesc (fanariot) a fost consecința unei creșteri continue a autorității domnului, pe fondul unei perpetue slăbiciuni a stărilor.

În acest context, trebuie remarcată o diferență între ceea ce s-a acceptat a fi un drept constituțional medieval de natură cutumiară și practica efectivă a puterii în evul mediu românesc. Dacă, într-adevăr, domnul era obligat de aceste cutume să ceară opinia Sfatului domnesc în

administrarea problemelor țării și să judece cu dreptate, atunci izvoarele scrise rămase ne oferă o cu totul altă imagine a vieții constituțional-politice. Aceasta din urmă a fost permanent dominată de domni autoritari, abuzivi sau arbitrari, care, nu de puține ori, făceau și aplicau legea după bunul plac.

Trebuie menționat, totuși, faptul că amestecul tot mai intens al turcilor în problemele interne ale țărilor române, pe fondul plății unui tribut din ce în ce mai mare, a determinat o limitare a autorității domnești. Sistemul electivo-ereditar de recrutare a domnului a fost înlocuit cu sistemul agrementului (boierii români propuneau candidatul, iar Poarta confirma). Nu în cele din urmă, desele schimbări de domni din secolele al XVI-lea și al XVII-lea au impus și ele limite, cel puțin temporale, abuzurilor domnești.

95. Începutul secolului al XVIII-lea a marcat o schimbare majoră în viața constituțional-politică a țărilor române. În contextul în care Imperiile țarist și austriac se apropiaseră amenințător de granițele statelor românești, iar domnii români cochetau cu ideea încheierii unor alianțe externe pentru a lupta împotriva suzeranității turcești, Poarta a decis numirea directă, din 1711, în Moldova, și din 1716, în Țara Românească, a unor domni recrutați din locuitorii bogați ai cartierului Fanar din Istanbul.

Trebuie precizat faptul că țările române nu au suferit, sub aspectul arhitecturii constituționale, o schimbare radicală. În condițiile în care ele își menținеau statutul de autonomie internă, cea mai mare schimbare produsă din exterior s-a reflectat în modul de recrutare a domnilor. Această unică schimbare a avut, din nefericire, consecințe nefaste asupra modului în care s-a desfășurat viața constituțional-politică în cei 110 ani de domnii fanariote. Numiți, la început, pentru o perioadă de 3 ani și, mai apoi, pentru o perioadă de 1 an, candidații la tron erau obligați să-și cumpere tronurile prin plata unor sume importante de bani, iar domnii în funcție să plătească cu bani grei rămânerea pe tron. Ca urmare, preocuparea centrală a marii majorități a acestor domni a fost, pe de o parte, să ramburseze împrumuturile și dobânzile uriașe la care apelau pentru a cumpăra tronul și, pe de altă parte, să obțină resurse financiare importante pentru confirmarea în domnie. Încercările turcilor de a ameliora, sub presiune rusească, efectele nefaste ale acestor practici (în 1792 s-a stabilit ca durata domniei să fie de 7 ani, iar un regulament din 1819 stabilea ca numirile de domni să se facă doar din familiile Callimachi, Șuțu și Moruzzi) au venit prea târziu pentru a mai salva ceva.

Consecințele unui asemenea parcurs politic au fost extrem de negative: cu excepția câtorva domnitori proeminenți (*e.g.* Constantin Mavrocordat, Alexandru Ipsilanti), marea majoritate a acestor domni nu au fost interesați de dezvoltarea și modernizarea statului ori a societății românești. În condițiile în care în Europa occidentală monarhiile absolute luminate au încercat, pe bazele unei centralizări administrative eficiente, a creșterii resurselor bugetare și a reînvestirii banului public să producă schimbări, monarhiile absolutiste fanariote s-au remarcat prin haos și corupție extremă în aparatul administrativ, disproporția dintre acumulările bugetare și proasta funcționare a administrației de stat și, nu în ultimul rând, cheltuirea banului public în scopuri pur private.

Prin urmare, creșterea considerabilă a puterii domnilor fanarioți, până la a dobândi contururi de despoție asiatică, a fost direct proporțională cu dezastrul socio-economic și politic în care au ajuns, treptat, țările române: vechile instituții ale țării, Sfatul domnesc și Adunarea de stări, au fost înlocuite cu organisme obediente politicii domnești, *i.e.* Divanul și Sfatul de obște; clasa boierească s-a îmbogățit cu elemente grecești și a fost multistratificată în avantajul unui grup restrâns de aproximativ 20 de familii boierești (protipendada) ce s-a aflat permanent în sfera puterii; reforme sociale de genul eliberării din aservire a țăranilor (1746/49) s-au făcut din interese pur economice, fără niciun efect material pozitiv pentru țărănime și fără a reduce clivajul amețitor între lumea mizeră a satului românesc și clasa boierească; la rândul lor, reformele timide introduse în administrație s-au lovit în permanență de dezinteresul funcționarilor publici pentru actul administrativ, corupția extremă și abuzuri nesancționate.

96. La sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea, absolutismul despotic fanariot începe să devină tot mai apăsător pentru clasa politică românească autohtonă. Aceasta este perioada în care diversele pături ale boierimii încep să adreseze o serie de cereri și memorii de reformă a statului fie turcilor, fie rușilor, fie francezilor. De la turci, boierii români așteptau soluționarea problemelor create de abuzurile și arbitrariul domnesc, care aduceau profunde deservicii intereselor clasei privilegiate. De la ruși, care se conturau tot mai clar ca un eventual eliberator al lumii creștin-ortodoxe sud-europene, boierimea aștepta eliminarea completă a suzeranității otomane, iar de la Napoleon Bonaparte se aștepta asumarea statutului de eliberator european al popoarelor subjugate de marile imperii.

Conținutul acestor memorii este divers și chiar contradictoriu cu privire la forma de guvernământ și regimul politic. Ele propuneau un evantai bogat de formule politico-statale, plecând de la **republica aristocratică** (*Plan sau formă de oblăduire republicească aristo-democraticească*, redactat de Dimitrie Sturdza între 1808 și 1812), trecând prin mai vechea **monarhie de stări** (*Memoriu cu privire la reorganizarea administrativă și judiciară a Moldovei*, redactat de Iordache Rosetti-Rosnovanu la 1818; *Anaforaua pentru pronomiile Moldovei din 1827*) și prin **monarhia (auto) limitată/mărginită** (*Cererile ce ar fi putut face Valahia și Moldova la un Congres de prinți creștini pentru siguranța lor cea din afară și statornicirea cea dinăuntru*, 1829) și culminând cu **monarhia constituțională** de influență revoluționară franceză (*Constituția Cărvunarilor,* 1822) (Guțan, 2013, pp. 164-166). Două aspecte uneau însă foarte clar multitudinea de proiecte de reformă: pe de o parte, dorința boierimii de a pune capăt autoritarismului și atotputerniciei domnești fie prin soluții radicale, precum eliminarea instituției domniei din ecuația instituțional-constituțională, fie prin găsirea unei formule instituționale care să subordoneze domnia intereselor boierești; pe de altă parte, dorința boierimii de a acapara puterea în stat: marea boierime dorea să-și consolideze pozițiile de lider prin eliminarea fanarioților, pe când boierimea mică și mijlocie dorea egalitate în drepturi cu marea boierime. Interesant este faptul că o bună parte din lupta de reformă constituțională s-a făcut cu idei, principii și concepte preluate din limbajul constituționalismului liberal de origine franceză și cu structuri instituționale preluate din diversele constituții franceze ale perioadei (Constituția de la 1791 și Charta constituțională din 1814) sau din acte constituționale inspirate din modelul francez (Constituția Insulelor Ionice de la 1803). Acest lucru este o dovadă a influenței pe care constituționalismul liberal o exercita la nivelul unei părți a elitei politice românești și a apariției primelor semne ale transplantului constituțional din modelul constituțional francez. Această tendință se va amplifica pe măsură ce ne apropiem de perioada ocupației rusești din anii 1828-1834, cu prioritate la nivelul clasei mici și mijlocii, atingând o culme prin intermediul **Constituției cărvunarilor** din 1822. Aceste tendințe nu trebuie însă să ducă la ideea că valorile, idealurile, principiile și instituțiile constituționalismului liberal ar fi pătruns în Țările Române la nivelul unei clase politice boierești convertite la liberalism. Este adevărat, pe de o parte, că în proiecte de reformă mai elaborate, precum textul „cărvunarilor", s-au folosit principii și instituții liberale ca drepturile și libertățile omului

și cetățeanului, guvernământul reprezentativ, separația puterilor în stat, distribuția puterilor în stat prin balansul puterilor (*balance des pouvoirs* – care semnifica, în filosofia politică a Revoluției franceze, o repartizare a puterii legislative între organele legislativ și executiv), vetoul suspensiv al monarhului, dar toate acestea nu au fost altceva decât instrumente constituționale liberale folosite, prin import constituțional, pentru a menține o bază feudală a puterii. Astfel, suveranitatea originară nu era atribuită poporului/națiunii, guvernământul reprezentativ avea la bază structurile medievale ale adunărilor de stări, statul se identifica cu clasa privilegiată și, ca urmare, cetățeanul încă nu se născuse. Tot ceea ce s-a obținut efectiv în urma acestor eforturi de reformă a fost o înlăturare a domniilor fanariote în 1821 și o revenire la domniile pământene, în cadrul unor structuri constituționale ce conservau coordonatele medievale ale puterii politice.

§3. Epoca regulamentară (1831-1858)

97. Lucrurile au început să se precipite în materie de reformă constituțională odată cu ocupația rusească din anii 1828-1834. Angajată în îndelungatul ei conflict cu Imperiul Otoman, Rusia s-a impus treptat ca putere protectoare a Principatelor Române, asumându-și un rol salvator și modernizator ce ascundea intențiile reale de anexare a micilor state românești. Dincolo de aceste intenții, efectul modernizator al rușilor a fost remarcabil, plecând chiar de la civilizarea și europenizarea saloanelor aristocrației românești. Ofițerii armatei ruse au adus cu ei bucătăria, manierele, vestimentația occidentală care au înlocuit, treptat, bucătăria orientală, șalvarii și turbanul (işlicul) fanariot. Mai presus de toate, au adus limba franceză ca limbă de salon și cultura franceză ca reper al modernizării. Acestea nu au făcut altceva decât să se suprapună unor influențe culturale franceze indirecte exercitate în lumea domniilor fanariote de la sfârșitul secolului al XVIII-lea și au deschis un apetit covârșitor pentru contactul direct cu civilizația franceză. De asemenea, rușii au obținut prin Tratatul de la Adrianopol (1829) libertatea comerțului pentru Țările Române și o consolidare a autonomiei acestora, fapt care nu doar a pus bazele modernizării economice și sociale, dar a deschis economia, civilizația și cultura românească spre vestul Europei. În contextul ideologic al mitului latinității, al creșterii treptate a conștiinței naționale, al dorinței de a elimina handicapul uriaș de civilizație față de vest, contactul cu Franța va

evolua treptat de la o admirație de la distanță la nu mai puțin mitologică relație providențială cu „sora latină mai mare". Această evoluție a avut consecințe remarcabile în planul evoluției politico-statale și al reformei constituționale. Călătoria în vest și deplasarea la studii, în special juridice și cu prioritate în Franța, au solidificat constituționalismul francez ca model unic de import constituțional la începutul și mijlocul secolului al XIX-lea.

98. Pentru început, însă, rușii au fost cei care, prin Tratatul de la Adrianopol, și-au asumat sarcina și privilegiul de a face reforma constituțională a Principatelor Române, prin reglementarea unor Regulamente Organice pentru fiecare Principat. Ca urmare, deși au fost convocate comisii boierești românești care să redacteze aceste acte constituționale, ele au fost, cel puțin în ceea ce privește modul de organizare și exercitare a puterii politice, expresia unui imperialism constituțional. Regulamentele Organice nu au fost, prin urmare, expresia dorințelor de reformă ale clasei boierești dar, în mod paradoxal, nici o aplicare în Țările Române a modelului constituțional țarist. În cazul românesc, rușii au apelat ei înșiși la un import constituțional, inspirându-se, cel mai probabil, din modelul constituțional al „monarhiei limitate" ilustrat perfect de Charta constituțională franceză de la 1814 (Guțan, 2013, pp. 190-197).

99. Intrate în vigoare în 1831 (Muntenia) și 1832 (Moldova) și abrogate parțial în 1858, Regulamentele erau un amestec de prevederi cu caracter constituțional cu numeroase și detaliate prevederi administrative, ceea ce le îndepărtau, pe formă, de ceea ce modelul constituțional francez produsese până în acel moment în materie de conținut și structură constituțională. Principiile monarhiei limitate a Restaurației franceze erau transpuse destul de fidel, într-un angrenaj instituțional particularizat la specificul autohton. Domnul, ales pe viață din rândul boierilor, era titularul de drept divin al suveranității și, prin urmare, o aparentă separație a puterilor între executivul coordonat de domn, un legislativ unicameral și o ierarhie de instanțe nu făcea decât să stabilească limitele în care domnul ceda exercitarea diverselor puteri în stat. Domnii păstrau, prin urmare, o putere exorbitantă, limitată ineficient de un parlament lipsit de reale atribuții de legiferare, precum și de cele două puteri suzerană și protectoare, ce-și rezervau dreptul de a-i demite. Deși se introducea un relativ modern scrutin parlamentar, principiul guvernământului reprezentativ era eliminat în favoarea unui regim de stări dominat de diversele pături boierești, iar

independența justiției nu reprezenta nici măcar un deziderat ideologic. Regulamentele Organice se îndepărtau definitiv de orice coordonate ale constituționalismului liberal prin ignorarea completă a cetățeanului cu drepturile și libertățile sale, iar ideea statului pus în slujba cetățeanului trebuia să-și mai aștepte consacrarea într-o societate încă profund dominată de mentalitățile feudale.

100. În aceste condiții, evaluarea statutului lor de „prime constituții" ale Principatelor Române este un demers complex ce trebuie să țină cont de criterii materiale și formale. Raportate la criteriul material enunțat de art. 16 din celebra Declarație franceză a drepturilor omului și cetățeanului (1789) – care impunea, ca standarde unice pentru existența unei constituții, separația puterilor în stat și garantarea drepturilor omului –, cele două acte normative nu pot fi considerate niște constituții moderne, în spiritul constituționalismului liberal al secolului al XIX-lea. Ele nu garantau drepturile și libertățile fundamentale ale omului, iar schițarea formală a separației puterilor în stat avea o cu totul altă finalitate decât limitarea puterii statale. Privite dintr-o perspectivă materială, tehnico-juridică, cele două Regulamente pot fi considerate constituții, deoarece, dincolo de încărcătura normativă excesivă aparținând dreptului administrativ, civil, financiar și procesual, ele cuprind (și) norme juridice ce reglementează acele relații sociale fundamentale care sunt esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii. Abordarea Regulamentelor dintr-o perspectivă formală ridică, din nou, semne de întrebare asupra calității lor de constituții. Deși au fost întocmite de comisii formate din boieri reformiști români, cele două acte normative au avut la bază așa-numitele instrucțiuni țariste de la Varșovia (1829), s-au redactat sub stricta supraveghere a guvernatorului Kisseleff, au fost analizate și modificate de o comisie întrunită la Petersburg și, în final, aprobate de guvernul rus. Mai mult, celebrul articol adițional impunea ca orice viitoare modificare a Regulamentelor să se realizeze cu acordul Turciei și Rusiei. În aceste condiții, acestora le lipsea caracterul de act juridic fundamental emanat de națiunea română prin reprezentanții ei. Analizând natura juridică a Regulamentelor Organice din perspectiva acestor criterii, putem susține că ele **nu** au fost primele constituții **ale românilor**, însă, caracterul lor de acte constituționale nu poate fi contestat. De aceea, cea mai evocatoare evaluare a statutului celor două Regulamente ni se pare cea făcută de profesorul C.G. Dissescu: „timp de 27 de ani (ele) **au ținut loc** (s.n.)

de constituțiune, de lege fundamentală a principatelor" (Dissescu & Dumitresco, 1903, p. 329).

101. Impuse din exterior, în scopul de a facilita rușilor amestecul în viața politică a Principatelor Române, Regulamentele Organice aveau să nemulțumească pe toată lumea: turcii erau nemulțumiți de amestecul prea mare al rușilor, domnii de puterile prea mari ale parlamentelor, boierimea de faptul că nu reușise să limiteze puterea domnească, marea boierime pentru că se dăduseră drepturi prea mari boierimii mici și mijlocii iar aceasta din urmă pentru că dobândise drepturi prea puține. În ciuda neajunsurilor lor, Regulamentele Organice marcau totuși „un debut de activitate etatică organizată rațional" (Xenopol, 1930, p. 100). Pe acest fundal, viața constituțională a evoluat, mai repede în Moldova și mai lent în Valahia, spre o acaparare totală a puterii de către domni, în condițiile în care aceștia au reușit să contracareze prin forță, amenințare și manipulare orice fel de rezistență a parlamentelor unicamerale. Acest regim neo-absolutist se va accentua după revoluțiile de la 1848, în condițiile în care o modificare a Regulamentelor Organice (Convenția de la Balta-Liman din 1849) realizată de către Turcia și Rusia a concentrat și formal, nu doar material, puterea în mâinile domnilor. În acest context, firavele elemente de regim parlamentar detectate de unii doctrinari (Drăganu, 1991, pp. 56 și urm.) în această perioadă au fost mai curând expresia interesului rusesc de a exista o viață politică echilibrată în Principate decât rezultatul unei lupte interne reale pentru parlamentarism.

102. Această evoluție a nemulțumit însă acea parte a boierimii românești care nu doar milita pentru eliminarea absolutismului și abuzurilor domniei, dar făcea acest lucru cu principiile și idealurile constituționalismului liberal. Deși ar putea părea paradoxal să întâlnim preluarea și propovăduirea valorilor constituționalismului liberal de către aristocrație, acest aspect era normal pentru societatea românească a epocii, unde „a treia stare" era inexistentă. Deși li se deschiseseră porțile comerțului începând cu 1829, Principatele Române au rămas mult timp intens dominate de o economie periferică pre-capitalistă, bazată prioritar pe producția și comercializarea cerealelor. Profund afectată de exploatarea fiscală a secolului fanariot, orășenimea, redusă ca număr raportat la masa impresionantă de țărani (aproximativ 80% din totalul populației), avea preocupări manufacturiere cu reduse șanse de evoluție

spre industrializare masivă. În prezența unei mase de țărani analfabeți și în lipsa burgheziei, a clivajului între proprietarii industriali și muncitorime, nu este de mirare faptul că viața publică era complet dominată de elita aristocratică.

Din rândurile acesteia s-a desprins treptat o pătură liberală care a început să ofere vieții constituțional-politice românești o alternativă de modernizare care a intrat, inevitabil, în conflict cu viziunea celor care vedeau reforma constituțională în limitele prezervării privilegiilor de clasă. În această perioadă se nasc germenii unei tensiuni ideologice care va opune la mijlocul și în a doua jumătate a secolului al XIX-lea două modele de dezvoltare: unul bazat pe ideea saltului calitativ, cu recuperarea peste noapte a handicapului de civilizație, celălalt bazat pe ideea evoluției organice, cu recuperarea în etape a handicapului de civilizație. Primul model, dominat de tineri aristocrați cu viziuni liberale, s-a făcut remarcat în anii de debut ai regimului regulamentar prin adeziunea la modelul constituționalismului liberal francez. Această adeziune nu era întâmplătoare. Interesul societății românești pentru societatea și cultura franceză a crescut semnificat începând cu anii 1830. Tot mai mulți tineri aristocrați au fost trimiși de familie sau prin burse ale statului să studieze la Paris, în special dreptul. Acest lucru nu a făcut decât să amplifice fenomenul de aculturație juridică și să transforme prestigiul modelului constituțional francez într-o cauză indiscutabilă a importului constituțional.

103. Recuperarea în salturi a handicapului de civilizație nu se putea face decât prin import de civilizație, iar acest model a fost respectat și la nivelul reformei constituționale. Există însă o diferență semnificativă între transplantul constituțional realizat din modelul francez în primele trei decenii ale secolului al XIX-lea și cel realizat după 1830: pe când primul a avut loc fragmentar, în scopul de a justifica, prin instrumente constituționale moderne, menținerea privilegiilor de clasă, cel de-al doilea a avut profund la bază valorile și principiile constituționalismului liberal. Ca urmare, mentalitățile politice încep să se schimbe, ideologia politică se transformă într-una liberală, limba română începe să fie invadată de o serie de neologisme menite să redea cât mai fidel principii ca: supremația constituției, limitarea puterii statale, suveranitatea națională, guvernământul reprezentativ, separația puterilor în stat, separația judecătorescului de administrativ și independența justiției, responsabilitatea ministerială, cetățenie, drepturi și libertăți ale omului și

cetățeanului. Dincolo de importul de idei, principii și valori, începe să se intensifice, în contextul propunerilor concrete de reformă constituțională, și importul de instituții și proceduri constituționale.

Având în vedere faptul că, în condițiile controlului otoman, rusesc și domnesc, inițierea unui proces oficial de reformă din interiorul sistemului a fost imposibilă, tot acest proces de reformă liberală a statului a fost în continuare realizat prin memorii adresate marilor puteri și proiecte individuale de reformă constituțională. Influența covârșitoare a modelului constituțional francez s-a făcut simțită prin apelul la structurile și mecanismele specifice ale monarhiei constituționale parlamentare ale Chartei constituționale de la 1830, aspect vizibil cu prioritate în **Proiectul de Constituție redactat de Ion Câmpineanu** la 1838. Din nefericire, lipsa de exercițiu în materie de redactare tehnico-juridică, precum și neînțelegerea deplină a complexei ideologii a constituționalismului a condus la crearea unei relative cacofonii instituționale în cadrul proiectelor de reformă românești mai elaborate. Procesul s-a menținut și chiar amplificat în perioada următoare, scoțând în evidență dificultatea demersului de transpunere nu doar a unor idei și principii constituționale dintr-o societate în alta, dintr-o limbă în alta, dar și dificultatea procesului de concretizare a principiilor și valorilor importate într-un text constituțional coerent (Guțan, 2013, pp. 223-229).

§4. Momentul revoluționar de la 1848

104. Momentul revoluționar românesc de la 1848, parte a frământărilor revoluționare ce cuprinseseră aproape întreaga Europă continentală, este esențial în istoria constituțională românească nu atât pentru efectele sale concrete în materie de reformă constituțională (atât revoluția din Moldova cât și cea din Muntenia au fost reprimate de domnie sau de forțele otomane), cât pentru evidențierea măsurii în care principiile și valorile constituționalismului liberal au fost preluate și difuzate în societatea românească a epocii. Ambele mișcări revoluționare au avut ca finalitate principală constituționalizarea spațiului politic românesc prin edictarea unei constituții legitime, românești, eliminarea abuzurilor domniilor regulamentare și impunerea unei reale limitări a puterii monarhice, în tandem cu proclamarea unui pachet generos de drepturi și libertăți ale omului. Toate acestea au fost promovate prin intermediul unui număr impresionant de memorii, proclamații, proiecte

de reformă constituțională, proiecte de constituție, iar în Valahia, unde revoluționarii au deținut puterea pentru câteva luni, prin intermediul unei legislații menite să pregătească reunirea convenției constituționale. Dintre numeroasele memorii, acte, proclamații și proiecte de reformă, apărute din belșug în Muntenia și Moldova, două documente au dat cel mai clar expresie principială și instituțională idealurilor revoluționare în materie de constituție și constituționalism: **Proclamația de la Islaz** din iunie 1848 (Muntenia) și un **proiect de constituție** din august 1848 aparținând lui M. Kogălniceanu (Moldova).

105. Legitimitatea constituțională a devenit un proiect central al revoluționarilor români, în condițiile în care Regulamentele Organice au fost considerate acte constituționale impuse cu forța în timpul ocupației rusești. Ca urmare, suveranitatea națională nu mai trebuia doar proclamată, ci și efectiv asumată prin convocarea unei adunări constituante menite să elaboreze proiectul de constituție. În consecință, supremația unei constituții edictate de reprezentanții românilor urma să fie nu doar expresia nevoii de a institui un stat de drept în interior, ci și expresia nevoii de a asigura suveranitatea națională în interior. În aceste condiții, se poate da un răspuns clar problemei stabilirii naturii juridice a Proclamației de la Islaz. Având în vedere modul în care a fost adoptată, distincția implicită dintre puterea constituantă și puterea constituită, precum și intenția de a convoca o adunare constituantă ulterior Proclamației, se poate afirma că aceasta nu poate fi definită ca o lege fundamentală. Ea are valoarea unei **declarații de drepturi**, combinată cu un program politic de organizare a statului pe baze noi (V. Șotropa, 1976), un act pre-constituțional care a avut șansa de a ține loc de constituție de-a lungul celor câteva luni în care guvernul revoluționar a deținut puterea în Muntenia.

106. Mult vehiculatul deziderat al limitării puterii domnești s-a concretizat prin intermediul unui evantai larg de forme de guvernământ care a mers de la republica democratică cu un domn ales direct de către popor (Proclamația de la Islaz) până la monarhia constituțională parlamentară (Proiectul Kogălniceanu). Consacrarea principiilor constituționalismului liberal, *e.g.* suveranitate națională, guvernământ reprezentativ, separația puterilor în stat, responsabilitatea guvernamentală, independența justiției, s-a realizat din nou prin intermediul importului constituțional din

modelul francez. De această dată, Constituția franceză de la 1848 a fost izvorul masiv de inspirație, fapt explicat atât de prestigiul enorm de care se bucura cultura juridică franceză în rândurile elitei politice românești, dar și de participarea a numeroși revoluționari valahi și moldoveni la evenimentele revoluționare pariziene din primăvara lui 1848. Impactul constituției franceze a fost covârșitor, proiectul de constituție moldovean din august 1848 preluând fidel din constituția franceză mai bine de 60% din prevederile sale (Guțan, 2013, pp. 254 și urm.). Din nefericire, maturitatea construcției tehnico-juridice, precum și cea a construcției ideologice se mai lăsau încă așteptate. Proiectul moldovean de constituție amalgama, într-o adevărată cacofonie principială și instituțională, principiile republicane ale constituției franceze de la 1848 (ea însăși acuzată a fi o cacofonie constituțională) cu principiile regimului parlamentar dualist al Chartei franceze de la 1830. Chiar și așa, începe să se contureze un interes și un atașament tot mai mare pentru consacrarea instituțiilor și mecanismelor instituționale specifice regimului parlamentar (dualist).

107. În tot acest context ideologic și instituțional se poate remarca un interes deosebit pentru nașterea cetățeanului român dotat cu drepturi și libertăți. Acesta s-a manifestat atât prin relansarea mai vechiului pachet de inviolabilități, dar și prin captarea din Franța a noului val al drepturilor sociale. Există aici o diferență de context care trebuie remarcată: drepturile și libertățile cetățeanului nu au fost, la 1848, simple cataloage abstracte cuprinse în textul diverselor memorii și proiecte de reformă, ci idei, valori și principii vii afirmate și comunicate intens de către revoluționari. Este ilustrativ aici efortul elitei revoluționare liberale, de sorginte aristocratică, de a informa și comunica masei, predominant analfabete, drepturile și libertățile asumate. Acestea au fost proclamate public în fața mulțimilor (vezi Proclamația de la Islaz), prin intermediul unui limbaj profund inspirat de stilistica ortodoxiei creștine, răspândite prin sate de către emisari ai guvernului revoluționar și asumate relativ la nivelul unor sentimente constituționale intense. Tocmai de aceea, eliberarea țiganilor din sclavie pare a nu fi fost un gest formal, ci expresia unei reale stări de spirit. Acest parcurs a dat consistență apelului la „frățietate" între cetățeni și a justificat chemarea la „dreptate" împotriva privilegiilor feudale. Pe de altă parte, entuziasmul revoluționar nu a însemnat aplicarea automată a principiilor și valorilor constituționale importate din Franța. Deși acolo votul masculin universal fusese proclamat victorios, revoluționarii români

au limitat drepturile politice printr-un destul de sever cens intelectual și de avere.

Interesant de remarcat, anul revoluționar 1848 în Țările Române a fost singurul moment în care elita politică românească, sub influența constituționalismului liberal francez, a conferit conceptului de națiune și celui de cetățean conotații pur politice. A fost singurul moment în care, prin absorbția evreilor și a tuturor străinilor naturalizați în corpul cetățenilor (art. 21 al Proclamației de la Islaz), națiunea s-a identificat deplin ca *demos*. Momentul constituțional de la 1848 a fost, pe de altă parte, punctul de plecare al unui discurs politic românesc axat pe afirmarea unității naționale și pe crearea statului românesc unitar național. Acest aspect a dat naștere unui constituționalism naționalist care, axat pe dreptul la autodeterminare al românilor, a promovat o echivalare strictă între națiune, grupul etnic majoritar și confesiunea creștin ortodoxă ce va veni, inevitabil, în conflict cu valorile și principiile constituționalismului liberal.

§5. Adunările ad-hoc de la 1857

108. Regimul regulamentar avea să se termine în contextul evenimentelor diplomatice europene ce au urmat războiului Crimeii (1853-1856). Cu toate că menținea Principatele române sub suzeranitatea Porții otomane, *Tratatul de la Paris* din 30 martie 1856 „conserva" acestora o administrație independentă și națională, precum și deplina libertate a cultelor, a legislației, a comerțului și navigației. Dând curs unei necesități interne stringente de reformă a Principatelor, tratatul propunea revizuirea tuturor legilor și statutelor în vigoare. În același timp, cele 7 puteri garante își asumau dreptul de a face ele însele această reformă, în baza unui raport prezentat de către o Comisie specială formată din reprezentanți ai puterilor semnatare. Aceasta urma să se deplaseze la București pentru a face o analiză obiectivă a stării de lucruri din Principate, urmând să propună, după o prealabilă consultare a românilor, reformele necesare în întregul sistem politico-administrativ.

În acest sens, în anul 1857 au fost convocate, pe baza unui relativ larg scrutin popular, așa numitele Adunări ad-hoc în Moldova și Muntenia, care urmau să dea expresie legitimă doleanțelor românești. Trebuind să reflecte interesele tuturor claselor societății românești, Adunările ad-hoc erau chemate să transmită Comisiei cerințele lor în privința reformării tuturor

ramurilor administrației „și, în genere, referitoare la ansamblul reformelor privitoare la organizarea Principatelor". Toate acestea evidențiau statutul lor de **organe reprezentative ale națiunii române cu caracter temporar și consultativ** (Drăganu, 1998, p. 361). Prin urmare, se poate afirma că Adunările ad-hoc au avut, neoficial, în baza caracterului lor reprezentativ și a obiectivelor asumate, o natură de **adunări constituante**, iar actele elaborate de acestea natura unor **acte juridice neoficiale cu valoare constituțională** (Guțan, 2008, pp. 198-199).

109. Doleanțele exprimate de cele două Adunări ad-hoc au reluat anumite teme ale proiectelor de reformă de la 1848, dau au adus în discuție și unele noi. Enunțarea și explicarea acestora reprezintă cel mai util demers pentru înțelegerea complexă a contextului socio-politic și național al mijlocului de secol XIX în Principatele Române. Fără îndoială, tema principală de dezbatere, reunind în unanimitate glasurile deputaților români ce reprezentau diversele clase sociale, a fost unirea Principatelor într-un stat național unitar. Apărută cu claritate la 1848, tema unirii a evoluat spectaculos după anul revoluționar, regăsindu-se în scrierile istorice și politice, literatură, presă, întruniri publice, programe și proiecte de reformă sau în activitatea unor societăți politice secrete. Conștiința unității de neam devenise atât de prezentă, încât puținele voci potrivnice se pierdeau în surdină. În aceste condiții, statul unitar, ca expresie politică și susținător al națiunii, a devenit obsesia și răsfățatul proiectelor interne de reformă, surclasând fără drept de apel alte probleme de reformă constituțională.

110. Evident, legat de unitatea statală, s-a ridicat problema unui domnitor comun provenind dintr-o dinastie europeană. Pentru un privitor extern, poate părea paradoxală cererea Adunărilor ad-hoc de a solicita aducerea în fruntea României a unui principe străin. N-ar fi fost logic ca, în condițiile obsesiei pentru națiune și statul național român, unitatea națională să-și găsească expresie în prezența unui monarh de origine română? Răspunsul la această întrebare nu scoate în evidență un demers de import constituțional dus până la absurd, ci un demers de reformă constituțională bazat pe o sclipire de geniu politic a generației unirii. Trebuie reamintit aici faptul că istoria îndelungată a monarhiei românești, din secolul al XIV-lea până în secolul al XIX-lea, a cunoscut perioade de intense și sângeroase lupte pentru tron. Secolele al XVI-lea și al XVII-lea,

în special, au cunoscut o instabilitate politică extremă, determinată de nesfârșitele lupte pentru tron între cei care se considerau îndreptățiți să îl ocupe. În condițiile în care dreptul constituțional medieval românesc solicita candidaților la tron doar calitatea de „os domnesc", ortodoxia credinței și sexul masculin, numărul celor care puteau ridica pretenții la tronurile țărilor române era, adesea, foarte mare. Această concurență acerbă pentru tron a condus la războaie fratricide, masacrarea clasei politice, instabilitate politică și declin economic, la amestecul continuu al turcilor în afacerile interne ale țărilor române. Perioada domniilor fanariote a determinat o stopare a acestor lupte politice interne, în condițiile în care turcii au numit direct domni pe tronurile românești, dar acest aspect nu a condus la o reabilitare a instituției domniei. Dimpotrivă, asociate cu un proces elaborat și costisitor de cumpărare a tronurilor, domniile fanariote au identificat procesul de recrutare al domnului cu bunul plac turcesc și corupția extremă. Revenirea la domniile pământene nu a însemnat altceva decât perpetuarea unui cumul de imagine negativă: pe lângă revenirea la tensiunile între diversele case domnitoare românești, numirea domnilor de către Poartă și Imperiul țarist ori alegerea domnilor pe viață de către o clientelă politică autohtonă au amplificat percepția asupra unei domnii corupte, clientelare, supusă intereselor externe. Așa cum remarca I.C. Brătianu la 1857, „regimul Domnilor pământeni este atât de compromis în Moldo-România, încât astăzi un Domn ales dintre pământeni, chiar de ar fi un om de geniu și de ar avea virtuțile unui sfânt, nu s-ar putea susține mult timp în contra generalei și nestrămutatei dorințe a românilor de a avea un domn dintr-o Dinastie Europeană". Principele străin, ales dintr-o dinastie europeană neînvecinată României, alături de principiul eredității tronului, urmau să fie o garanție a eliminării rivalităților politice, a înlăturării corupției din viața politică, a „nepărtinirii și neatârnării". Aplicarea acestui deziderat la 1866, odată cu aducerea pe tron a lui Carol I de Hohenzollern-Sigmaringen, dotat cu puteri constituționale „în linie coborâtoare directă ... din bărbat în bărbat prin ordinul de primogenitură", a demonstrat faptul că ne aflăm în prezența unuia dintre cele mai reușite transplanturi constituționale din câte a realizat elita politică românească a mijlocului de secol al XIX-lea.

111. Problema suveranității naționale fiind lămurită de decenii, adunările ad-hoc s-au pronunțat asupra modului de organizare și exercitare a puterii în stat. Soluția ideală pentru limitarea puterii monarhului a

fost una deja practicată pe scară largă în diverse monarhii europene ale epocii: **monarhia constituțională parlamentară.** Interesant este faptul că practicarea unui „constituționalism al aversiunii" (Scheppele, 2003, p. 299) a dat naștere unei expresii constituționale proprii, românești. În urma experiențelor extrem de negative trăite în perioada neo-absolutismului și arbitrariului domnilor regulamentari, s-a renunțat la formula unui regim parlamentar dualist, ce oferea domnului încă un rol activ semnificativ în viața de stat, în favoarea unui parlamentarism monist, ce presupunea un monarh cu puteri reduse și mai mult formale. Consecința directă a acestei opțiuni a fost consacrarea unui vot suspensiv pentru monarh.

În aceste condiții, solicitarea consacrării iresponsabilității și inviolabilității monarhului în balans cu responsabilitatea ministerială nu a reprezentat o simplă importare formală de soluții constituționale externe, ci un răspuns la o experiență de guvernare extrem de negativă de-a lungul epocii regulamentare. Simpli agenți ai domniei, miniștrii au fost instrumente ale arbitrariului domnesc lipsite de responsabilitate juridică efectivă, cu consecințe extrem de negative pentru procesul de guvernare. Ca urmare, solicitarea responsabilității lor juridice a fost un gest firesc la 1857. Mai mult, conștienți de rolul negativ jucat de miniștri datorită responsabilității lor politice exclusiv în fața domnului regulamentar, deputații divanelor ad-hoc au solicitat responsabilizarea lor politică exclusiv în fața parlamentului. În aceste condiții, regimul parlamentar devenea în imaginarul politic românesc nu doar un instrument politico-juridic eficient în efortul de a limita puterea monarhului, dar și o ecuație constituțională menită să dea naștere unui executiv modern, controlat politic și juridic de către parlament.

La fel, mai vechea solicitare a separației dintre administrativ și judecătoresc nu era doar un principiu de import preluat din constituționalismul francez. El se dorea a fi o soluție la o situație particulară a vieții administrative românești: pe când în Franța principiul a fost rezultatul imixtiunii crase a judecătorescului în administrativ, în România el urmărea să pună o barieră ingerinței masive a funcționarilor români în judecătoresc. În ceea ce-i privește pe funcționari, se cerea accesul egal în funcțiile publice. Acest aspect era esențial într-o societate în care conservarea rangurilor și titlurilor nobiliare restricționa încă accesul în administrație celor care nu făceau parte din aristocrație, încurajând și menținând astfel nepotismul, corupția și lipsa crasă de profesionalism.

112. Ceea ce a diferențiat considerabil momentul 1857 de momentul 1848 a fost ponderea acordată problemei cetățeanului dotat cu drepturi și libertăți, în raport cu problema unității naționale și a creării statului național unitar. La 1848, preocuparea revoluționarilor de a construi un cetățean român modern dotat cu depline drepturi și libertăți a surclasat problema unității naționale. La 1857, prioritățile se schimbă. Problema unității naționale are prioritate, prin urmare are loc o mutare radicală de accent de pe cetățeanul înțeles ca parte a unei comunități politice pe cetățeanul integrat într-o majoritate etnică. Aflați în căutarea unei identități naționale, deputații Adunărilor ad-hoc au fost interesați mai puțin de problema drepturilor și libertăților decât de problema împământenirii. Dezbaterile au fost foarte aprinse, conducând fie spre un model de cetățean identificat cu etnicul român de religie creștin-ortodoxă, fie spre un model identificat cu etnicul român de religie creștină. În final, a fost adoptată a doua variantă, urmând să fie lăsați fără cetățenie toți cei care nu erau creștini.

Soluția nu trebuie însă înțeleasă în termenii unui fundamentalism religios. Creștinismul ortodox, în particular, creștinismul, în general, nu au fost cauza, ci instrumentul prin care s-a dat un anume conținut conceptului de cetățean român. Lucrurile trebuie aici înțelese bine în context socio-economic. După ce Principatele Române au primit dreptul de a face comerț exterior, începând cu 1829, nu se poate vorbi despre transformări radicale în economie. Economia a rămas și în a doua jumătate a secolului al XIX-lea una bazată pe producția și comercializarea cerealelor. Acest lucru se făcea prin exploatarea prin metode aproape medievale a unei mase impresionante de țărani liberi dar lipsiți complet de proprietatea asupra pământului. Pământul era masat în mâna unui grup de mai mari sau mai mici proprietari de pământ purtând încă, la 1857, titluri aristocratice. Câștigul economic al acestora provenea din exportarea unor importante cantități de cereale spre vestul Europei. Industrializarea se lăsa încă așteptată, producția manufacturieră urbană dominând ceea ce reprezenta o firavă alternativă la economia agricolă. Problema era că tot ceea ce însemna o timidă dezvoltare a păturii burgheze se coagula în jurul unor comunități urbane aflate în continuă expansiune și dominate de evrei. Față de controlul economic deținut de către aceștia din urmă s-a manifestat în epocă (la 1857, apoi la 1866) etnocentrismul românesc.

§6. Convenția de la Paris și domnia lui Cuza (1858-1866)

113. Convenția de la Paris din 7/19 august 1858 a ignorat, din nefericire, atât interesul major al românilor pentru construcția unui stat național unitar, cât și atașamentul acestora pentru principiile, valorile și mecanismele constituționalismului liberal. Fiind o manifestare clasică de imperialism constituțional, actul constituțional adoptat la Paris a fost rezultatul intereselor și negocierilor dintre marile puteri europene: în planul formei de stat, s-a găsit o formulă de organizare constituțională care să le mențină identitatea statală, dar care să le integreze într-o oarecare măsură; în planul regimului politic, departe de a fi o transpunere (chiar și parțială) a modelului constituțional belgian, așa cum s-a considerat multă vreme (Guțan, 2008, pp. 199-202), Convenția a consacrat modelul constituțional al puterii europene cu cea mai mare influență asupra deciziilor luate la congresul de pace de la Paris (Guțan, 2013, pp. 310-322).

Ca urmare, o bună parte din principiile, instituțiile și mecanismele convenționale erau direct sau indirect inspirate de Constituția franceză de la 1852, prin urmare, nu este de mirare că prevederile Convenției se îndepărtau semnificativ de spiritul și litera doleanțelor românești în materie de reformă constituțională: în loc de stat național unitar sub domnia unui singur prinț, au primit două state românești, conduse de domni distincți și unite doar la nivelul unor instituții de importanță relativ secundară; în loc de monarhie constituțională parlamentară au primit un cezarism democratic de tip francez, în loc de prinț străin ereditar au primit un domn pământean ales, în loc de un monarh cu puteri limitate au primit un domn dotat cu puteri exorbitante care guverna în calitate de șef al executivului și dispunea de veto absolut; în loc de un parlament puternic, capabil să limiteze monarhia și să responsabilizeze politic guvernul, au obținut un parlament cu atribuții legislative amputate în favoarea unei Comisii Centrale comune, cu sediul la Focșani, dotată cu importante atribuții în materie legislativă și administrativă. Ca urmare, diversele principii ale constituționalismului liberal, *e.g.* suveranitatea națională, adunare constituantă, separația puterilor în stat, drepturile și libertățile omului, de decenii parte a proiectelor de reformă românești, se pierdeau într-o arhitectură constituțională autoritaristă.

114. Din toate aceste aspecte rezulta puterea foarte mare acordată monarhului convențional. Ca unic titular al puterii executive, el stabilea politica internă și externă a țării. Ca singurul îndrituit cu inițiativa legislativă,

el putea promova orice proiect de lege dorea. Proiectele de lege votate de Adunare le sancționa sau nu, după bunul plac, ele neavând forță juridică în caz de nesancționare. În cazul în care Adunarea se opunea politicii domnului, acesta o putea dizolva. În calitate de șef al executivului, domnul avea sub controlul său politic exclusiv pe miniștri, iar dreptul de a numi în funcții publice îi permitea să controleze întregul aparat administrativ. Deși era un element central și activ al guvernării, domnul nu era supus nici răspunderii politice și nici celei juridice.

În acest context, este destul de curioasă atitudinea marilor puteri față de problema domniei. În ciuda faptului că erau conștienți de abuzurile considerabile ale neoabsolutismului regulamentar, diplomații europeni nu au apelat nici la varianta inviolabilității domnului și, deci, la scoaterea acestuia de pe scena propriu-zisă a executivului, și nici la postularea unei răspunderi a domnului, așa cum s-a pretins la 1848. Cel mai probabil, în condițiile în care singura mare putere decidentă ce practica efectiv un regim parlamentar era Anglia, Franța a reușit să-și impună propriul model constituțional, particularizat la specificitatea Principatelor (Guțan, 2013, pp. 313 și urm.). Dincolo de posibile interpretări și în condițiile confuziei terminologico-instituționale și structurale, Convenția relansa, formal, în viața constituțională românească, un domn cu puteri considerabile, a cărui transformare sau nu într-un monarh autoritar depindea de contextul socio-politic existent în Principate la 1859.

115. Lucrurile au fost însă departe de a se desfășura în plan statal și constituțional-politic așa cum prevedeau reglementările Convenției. Spiritul unirii era atât de puternic, încât a reușit să anihileze orice tendință separatistă. Ca urmare a practicării cu succes a „politicii faptului împlinit", în perioada 1859-1862 s-a trecut de la o uniune reală de state la statul național unitar. La 24 ianuarie 1859, colonelul Al. I. Cuza a fost ales domn al ambelor Principate, punând astfel marile puteri europene în fața unei situații delicate. Aflate în relații diplomatice încordate, acestea nu au ajuns la un acord privind aplicarea strictă a Convenției, sfârșind prin a recunoaște, pe durata domniei lui Cuza, noua **asociere de state**. Acesta, la rândul său, a dus o politică administrativă intens unionistă, exploatând la maximum ușile deschise de Convenție spre integrarea completă a celor două Principate române. Ca urmare a acestor demersuri, în decembrie 1861, cele două parlamente se contopeau, iar în ianuarie 1862 procedau la fel și cele două guverne. În aceste condiții, din uniunea reală ce a existat

în perioada 1859-1862, s-a născut **statul unitar** român, a cărui capitală fost așezată la București.

116. În ceea ce privește evoluția politică internă, trebuie remarcat faptul că domnitorul Cuza nu s-a grăbit să-și asume și să exercite puterile considerabile ce-i erau atribuite prin Convenție. El însuși un liberal moderat, Cuza și-a aliniat politica unui curent ideologic important în societatea românească, ce coagula o bună parte din vocile politice relevante în jurul valorilor regimului parlamentar. Acceptarea acestor principii era evidențiată și de sancționarea de către domn a proiectului de constituție elaborat, în 1859, de Comisia centrală de la Focșani, ce consacra expres iresponsabilitatea domnului și răspunderea juridică a miniștrilor în fața Parlamentului.

Din nefericire, într-un context ideologic și doctrinar destul de confuz în ceea ce privește mecanismele regimului parlamentar (în Adunarea ad-hoc a Moldovei se vorbise despre un regim parlamentar cu valențe moniste, în timp ce voci proeminente, precum cea a lui Vasile Boerescu, interpretau Convenția în sensul existenței unui regim parlamentar dualist), în condițiile inexistenței unei experiențe minimale în materie de parlamentarism și a unei lipse de coagulare ideologică pe scena politică, Cuza a pus cu greutate în mișcare un regim politic funcțional. Preocupat să modernizeze statul și societatea românească, el și-a recrutat cu obstinație miniștrii din rândul liberalilor moderați. Preocupat de bunul mers al programului de reforme, el a dominat politic guvernul, fără a se implica totuși intens în guvernare. S-a lovit, însă, de opoziția fermă a Adunărilor/Adunării elective.

Componența politică a acestor parlamente unicamerale era datorată unei legi electorale, anexă la Convenție, ce stabilea un cens de sex, unul intelectual, precum și un relativ ridicat cens de avere (cu precădere funciar). Acest lucru a determinat o continuă dominare a parlamentului de reprezentanții marilor proprietari de pământ care, deși își pierduseră, odată cu Convenția, rangurile și titlurile boierești, nu întârziau în a se poziționa ca urmași fideli ai fostei protipendade. În mijlocul acestora se va dezvolta așa zisul spirit conservator, relativ antiliberal, care, devenind curent politic, a stat la baza înființării viitorului Partid Conservator (1880). Preocupați de conservarea privilegiilor trecute, conservatorii, majoritari în parlament(e), au intrat inevitabil în conflict cu guvernele reformiste ale lui Cuza. Deși erau lipsite de inițiativă legislativă, iar dreptul de amendare a proiectelor de lege le era îngrădit, Adunările erau capabile să opună

rezistență și să blocheze programul de reforme al unui domn care, deși era dotat cu puteri impresionante, era dispus să respecte jocul constituțional. Deși domnul avea drept exclusiv de inițiativă legislativă, orice proiect de lege, pentru a intra în vigoare, trebuia mai întâi votat de parlament(e). Ca urmare, proiecte de reformă precum cea agrară și cea electorală, urmărind să aducă o atingere puternică pozițiilor dominante ale proprietarilor de pământ, au produs intense tensiuni politice soldate, cel mai adesea, cu un vot de blam și căderea guvernului.

117. Cuza a acceptat inițial această situație, creând astfel firave uzuri de regim parlamentar dar, în același timp, perpetuând imposibilitatea de a face reforme. Pe măsură însă ce blocajul s-a accentuat, necesitatea unei soluții constituționale a devenit tot mai clară. Apelul la mecanismul constituțional al dizolvării parlamentului era inutil, în condițiile în care legea electorală ar fi propulsat în parlament(e) pe aceiași deputați conservatori. O reformă constituțională radicală era, prin urmare, absolut necesară. Trebuia rezolvată, cu prioritate, problema reformei electorale, pentru a permite, pe scară largă, accesul elementelor liberale în parlament. Cum acest lucru nu se putea realiza prin intermediul procedurilor constituționale existente, Cuza a apelat, în aprilie 1864, la o lovitură de stat. Aceasta a fost urmată de o reformă constituțională menită să reașeze organizarea și exercitarea puterii politice în funcție de interesele domniei și necesitățile reformei.

118. Evident, Convenția de la Paris neputând fi abrogată, s-a recurs la modificarea ei. Acest lucru nu s-a făcut însă prin intermediul principiilor și instituțiilor regimului parlamentar. Manifestând, treptat, certe veleități autoritariste, Cuza a preferat să facă reforma constituțională mai curând în spiritul regimului autoritar al lui Napoleon al III-lea, pe care îl admira foarte mult, decât în spiritul parlamentarismului solicitat intens de către liberali (și chiar de către conservatori). Ca urmare, **Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris**, plebiscitat la 21 mai 1864, nu făcea altceva decât să importe aproape fidel modelul constituțional al celui de-al doilea Imperiu francez. Ca atare, Statutul dezvoltător nu a fost o expresie a constituționalismului liberal, ci a cezarismului democratic de inspirație franceză. Tocmai de aceea, deși reglementa organizarea și exercitarea puterii politice pe teritoriul statului român, deși era calificat ca „lege fundamentală", Statutul dezvoltător nu îndeplinea pe deplin

criteriile materiale și formale ale constituționalismului modern liberal și ale conceptului modern de constituție (Balan, 2015, p. 137) așa cum erau acceptate în secolul al XIX-lea. I se puteau reproșa, cu prioritate, edictarea în lipsa unei manifestări reale de voință a națiunii suverane, lipsa mecanismelor de limitare a puterii politice statale, precum și lipsa garantării drepturilor și libertăților omului. În aceste condiții, deși o deplasare semantică a conceptului de „constituție" spre un conținut pur tehnico-juridic (Sartori, 1962, p. 855) sau spre finalități pur propagandistice (Drăganu, 1998, pp. 11-12) ori instrumentaliste (supra, parag. 45) a permis calificarea Statutului dezvoltător ca fiind o „constituție-statut" sau o „constituție plebiscitară", acceptarea sa ca fiind prima constituție a românilor trebuie primită sub beneficiu de inventar. Deoarece în secolul al XIX-lea constituția se identifica cu constituționalismul liberal, Statutul lui Cuza poate fi catalogat, în cel mai fericit caz, ca o pseudo-constituție (Beaud, 2005, p. 141).

119. Statutul prelua nu doar poziția centrală a șefului statului de la francezi, dar și cea mai mare parte a pârghiilor și instituțiilor prin care acesta controla legislativul și judecătorescul. În centrul atenției s-au aflat **Consiliul de stat**, preluat fidel după modelul francez, și **Corpul ponderator** (viitorul Senat) alăturat, ca o a doua cameră, **Adunării elective**. Prin intermediul acestor două instituții, Cuza a ajuns să domine activitatea Adunării elective. Consiliul de stat, dotat cu importante atribuții în materie de legiferare, a devenit, sub controlul lui Cuza, principalul laborator al proiectelor legislative. Inspirat de arhitectura constituțională și practica politică a celui de-al II-lea Imperiu, Corpul ponderator a fost menit să devină „calul troian" al domnului în cadrul parlamentului, în principal din cauza rolului esențial ce revenea șefului statului în recrutarea membrilor acestuia. Utilitatea principală a Corpului ponderator rezida în „ponderarea" activității Adunării elective prin intermediul unui control de constituționalitate *a priori* al proiectelor legislative adoptate de aceasta. În aceste condiții, Cuza putea iniția orice proiect legislativ dorea, în calitatea sa de unic deținător al inițiativei legislative, iar în calitate de președinte al Consiliului de stat el supraveghea și coordona procesul de redactare a proiectelor legislative și avea posibilitatea să blocheze proiectele legislative în Corpul ponderator, prin intermediul controlului de constituționalitate. Dacă totuși proiectul de lege trece, în final, de votul Adunării, el avea posibilitatea să refuze sancționarea, apelând la vetoul

său absolut. Din nefericire, deși se luptase pentru democratizarea Adunării elective, Cuza a perceput acest corp legislativ ca pe o posibilă amenințare la adresa programului său de reforme. Problema compoziției camerei inferioare a parlamentului fusese soluționată de Cuza, în spirit democratic și anti-conservator, prin intermediul unei noi legi electorale (anexă a Statutului dezvoltător) ce lărgea considerabil dreptul de vot, permițând accesul în Adunarea electivă unor elemente burgheze și țărănești. Totuși, pentru a fi sigur de controlul deplin asupra parlamentului, Cuza a lansat, prin intermediul guvernelor sale, o politică sistematică de presiune și manipulare electorală ce va deveni, în timp, o adevărată emblemă a alegerilor parlamentare în România modernă. Pentru a completa autoritatea domnească, guvernul, aflat complet la dispoziția lui Cuza, primea dreptul de a reglementa prin decrete-legi, în perioadele în care parlamentul nu era funcțional.

120. În acest climat, s-au făcut cea mai mare parte a reformelor care au pus bazele României moderne, transformându-l, mai mult sau mai puțin justificat, pe Cuza într-un Napoleon I al românilor. Cuza, alături de primii săi miniștri, a modernizat administrația publică, încercând (fără prea mult succes) să elimine nepotismul și corupția din aparatul administrativ, a creat premizele legislative de profesionalizare a funcționarilor publici, a pus bazele administrației publice locale descentralizate, a creat, modernizat și unificat serviciile publice de interes național, a reușit să introducă pașaportul românesc, a introdus învățământul primar obligatoriu și a înființat primele universități la Iași și București, a introdus în vigoare (după modele franceze, italiene și elvețiene) marile coduri ale României moderne (civil, penal, procedură civilă, procedură penală), a naționalizat enormele proprietăți funciare ale Bisericii Ortodoxe și, nu în ultimul rând, a realizat mult așteptata împroprietărire a țăranilor.

121. Deși epoca nașterii statului național unitar român a început cu o speranță în așezarea deplină și definitivă a valorilor constituționalismului liberal, implicit a mecanismelor parlamentarismului (dualist), ea s-a sfârșit cu instaurarea unui cezarism cu puternice accente autoritariste. Parlamentarismul (dualist) s-a dovedit prea pretențios pentru o clasă politică românească total neexperimentată, în timp ce cezarismul a construit bazele României moderne. Acest lucru demonstra că edificarea statului național unitar nu era legată intrinsec de constituționalismul

liberal, așa cum se crezuse, ci, dimpotrivă, construcția lui se dovedise fructuoasă doar în condițiile autoritarismului domnesc. În aceste condiții, transplantul constituțional de la 1864 s-a dovedit a fi unul de deplin succes.

§7. Perioada monarhiei constituționale parlamentare (1866-1938)

7.1. Constituția de la 1/13 iulie 1866

122. Cu toate că semnele modernizării erau vizibile la nivel social, juridic și politico-statal, domnia lui Cuza a început să producă intense nemulțumiri în rândul elitei politice românești de diverse orientări. Liberalii erau nemulțumiți de faptul că domnitorul se îndepărtase de valorile proclamate de adunările ad-hoc la 1857, inclusiv de doleanța aducerii unui domn străin. Pe de altă parte, elita conservatoare a marilor proprietari de pământ era nemulțumită de marile reforme, cu precădere de reformele agrară și comunală (care se realizaseră prin exproprierea moșiilor). Autoritarismul lui Cuza atinsese limita de suportabilitate, astfel că acesta a fost forțat să abdice (1866).

123. Evoluția ulterioară a lucrurilor în plan politic a fost una delicată, în condițiile în care o parte din marile puteri erau interesate de revenirea la *status-quo*-ul dinaintea unirii. În acest context internațional foarte sensibil, soluționarea crizei politice interne s-a realizat avându-se constant în vedere interesul major al perpetuării și consolidării tânărului stat național unitar român. În acest sens, cea mai clară soluție a constat în punerea în aplicare a reformelor constituționale propuse, la 1857, de Adunările ad-hoc ale Moldovei și Munteniei. Respectând adeziunea față de ideea aducerii unui prinț dintr-o dinastie domnitoare europeană, liberalii au reușit să-l așeze pe tronul României unite pe Carol de Hohenzollern-Sigmaringen, devenit domnitorul și, din 1881, regele Carol I. Demersul era considerat un adevărat succes diplomatic, menit să confere garanții politice europenilor și să asigure supraviețuirea statului național unitar. Valorile și principiile constituționalismului liberal, afirmate la 1857, au fost reafirmate, la 1866, cu ocazia lucrărilor Adunării elective, transformată în prima constituantă a românilor. Pe fondul unui import relativ fidel și masiv al Constituției belgiene de la 1831, în proiectul inițial, realizat de Consiliul de stat, se reluau unele din temele centrale ale dezbaterilor

Adunărilor ad-hoc: interesul pentru stabilitatea monarhiei se reflecta în consacrarea principiului primogeniturii pe linie masculină, interesul pentru limitarea puterii domnești se reflecta în consacrarea vetoului suspensiv al monarhului, interesul pentru creștinismul ortodox se reflecta în primatul Bisericii Ortodoxe, iar preocuparea pentru unitatea națională în jurul etniei majoritare se reflecta în refuzul de a-i împământeni pe necreștini (în special pe evrei). În cadrul dezbaterilor din constituantă s-a renunțat, însă, din motive de legitimitate politică internațională, la parlamentul unicameral și s-a conservat parlamentul bicameral introdus de Cuza, prin transformarea Corpului Ponderator în Senat. La solicitarea domnitorului Carol I, s-a renunțat și la vetoul suspensiv în favoarea vetoului absolut reglementat de modelul belgian importat.

124. Lucrările constituantei s-au materializat în cel mai coerent, bine sistematizat și complet text constituțional al românilor din secolul al XIX-lea. Transplantul masiv din Constituția belgiană de la 1831, mai ales în materia organizării puterilor statului și raporturilor dintre acestea, a permis încorporarea deplină în prevederile constituției, explicit sau implicit, a valorilor, principiilor și instituțiilor constituționalismului liberal dominante în Europa de vest a epocii: suveranitatea națională, guvernământul reprezentativ, drepturile și libertățile omului, supremația constituției, separația puterilor în stat, guvernământul limitat, responsabilitatea ministerială, independența justiției și dreptul poporului de a amenda constituția (prin intermediul reprezentanților săi). Se dădea, astfel, contur mult așteptatei **monarhii constituționale parlamentare,** unde limitarea puterilor monarhului se realiza în textul constituțional prin intermediul mecanismelor regimului parlamentar.

125. Transplantul fidel din Constituția belgiană a determinat însă perpetuarea lacunelor și neclarităților în materie de reglementare a mecanismelor regimului parlamentar specifice acestei constituții calificate, pe bună dreptate, ca fiind o „capodoperă a camuflajului constituțional" (Dippel, 2005, p. 164). Domnul era iresponsabil, dar textul era tăcut în ceea ce privește responsabilitatea solidară, de natură politică, a guvernului în fața parlamentului. De asemenea, domnul avea dreptul să dizolve parlamentul, dar nu se preciza nimic despre dreptul parlamentului de a demite cabinetul prin moțiune de cenzură. Mai mult, instituția guvernului nici măcar nu era reglementată. Legea responsabilității ministeriale din

mai 1879 reglementa instituția guvernului, dar nu asuma acestuia explicit o responsabilitate politică în fața parlamentului. Ca urmare, atenția era concentrată asupra domnului: care era locul său constituțional și ce putere concretă avea acesta?

126. Textul constituțional era destul de confuz, în condițiile în care o serie din prevederile sale s-ar fi potrivit tot atât de bine într-o constituție sau cartă ce ar fi reglementat monarhia limitată. Principiul „regele domnește dar nu guvernează" (ce consacra regimul parlamentar monist) era o posibilă cheie de interpretare a prevederilor constituționale dar, în același timp, aceleași prevederi puteau fi înțelese și în termenii, încă foarte populari, ai regimului parlamentar dualist. Diferența era importantă: în cazul monismului, domnul ar fi fost un membru pasiv al puterii executive, lăsând întreaga sarcină a guvernării pe umerii guvernului; în cazul dualismului, domnul ar fi fost un membru activ al executivului, împărțind sarcina guvernării. Calificarea Constituției belgiene de la 1831 drept un monument constituțional reprezentativ pentru regimul parlamentar dualist al secolului al XIX-lea (Müßig, 2011, pp. 495 și urm.), calificare justificată de numeroasele și importantele atribuții acordate monarhului, precum și rolul aparte acordat principiului monarhic de către doctrina românească de drept constituțional a epocii (Dissescu, 1890, pp. 759-762) ne îndreptățesc să evaluăm Constituția de la 1866 ca instaurând mecanismele regimului parlamentar dualist. Dincolo însă de analiza de text, rămânea la latitudinea vieții constituționale românești să clarifice prevederile constituționale.

127. Deși aflați încă sub suzeranitate otomană (până în 1878), românii au avut, în premieră, șansa să dezvolte o viață constituțional-politică proprie în baza unei constituții emanate de națiune prin reprezentanții ei, în baza valorilor constituționalismului liberal la care aderase de câteva decenii o bună parte a elitei politice românești. Nu era un lucru ușor, deoarece nu existase nicio experiență majoră de succes în materie de parlamentarism, firavele parlamente din perioada regulamentară și convențională fiind departe de a crea uzuri democratice moderne. În același timp, valorile, instituțiile și mecanismele preluate din Constituția belgiană de la 1831 ridicau o ștachetă greu de depășit pentru o clasă politică neexperimentată precum cea românească. Ea consacra un regim parlamentar dualist, preluat ca atare și de doctrina românească de drept public (ce se înfiripa

la sfârșitul secolului al XIX-lea), ce se baza pe un echilibru politic stabil între monarhie și parlament.

Acest echilibru se datora faptului că **regimul parlamentar dualist/ orléanist/cu executiv monarhic** (Laquièze, 2002, p. 22) era o etapă de trecere dinspre monarhia limitată (unde monarhul titular de drept divin al suveranității își autolimitează puterea în favoarea parlamentului, dar guvernează cu ajutorul guvernului) spre regimul parlamentar monist (unde suveranitatea aparține poporului, iar guvernul răspunde politic doar în fața parlamentului). Regimul parlamentar dualist, deși avea la bază suveranitatea națională, nu elimina suveranitatea monarhică din ecuația puterii. Dimpotrivă, punea în balanță cele două tipuri de suveranitate, cu efectul imediat al recrutării politice a guvernului deopotrivă de către monarh și parlament, precum și cel al răspunderii politice a guvernului deopotrivă în fața parlamentului și a monarhului. În aceste condiții, monarhul, deși iresponsabil și inviolabil, păstra o prezență vie și un rol relativ activ în viața politică, fără a guverna (teoretic) efectiv. Pentru ca acest tip de echilibru să se întâmple, doctrina europeană de drept public a epocii scotea în evidență necesitatea existenței unui monarh înțelept și echilibrat, a unui parlament capabil să poarte un dialog politic cu monarhul, o clasă politică experimentată dominată, de preferință, de două partide cu doctrine politice clare și bine solidificate (Guțan, 2011, pp. 135 și urm.).

128. Din nefericire, nimic din toate acestea nu exista în România la începutul domniei lui Carol I (1866-1914). Deși rangurile boierești și privilegiile de clasă fuseseră expres abrogate la 1858 și 1866, elita politică românească era formată, în marea ei majoritate, din foștii boieri și urmașii acestora. Cu toate că fuseseră „dezbrăcați", formal, de însemnele statutului lor aristocratic, pentru mulți dintre ei noua deschidere spre democrație a însemnat o simplă adaptare a noului context politic la necesitatea consolidării privilegiilor politice și economice. În aceste condiții, dincolo de asumarea, mai mult sau mai puțin fidelă, a principiilor liberalismului politic, legislația învoielilor agricole din perioada anilor 1866-1882 a demonstrat că principiile liberalismului economic trebuiau și puteau fi sacrificate în scopul perpetuării intereselor economice de inspirație feudală ale marilor proprietari de pământ. Burghezia era încă cvasi-inexistentă, industrializarea fiind încă departe de a reprezenta o dominantă a economiei românești. Intelectualitatea primise drept de vot, dar era un element nesemnificativ ca pondere politică. Marea majoritate

a populației era încă formată din țărani, al căror nivel de educație și de trai contrasta puternic cu impresionantul pachet de drepturi și libertăți consacrat de Constituția de la 1866. În condițiile în care țăranii erau, în număr covârșitor, analfabeți, iar resursele lor economice erau foarte limitate, legislația electorală a epocii le-a menținut un statut de cetățeni de rangul doi: ei aveau doar un drept indirect de vot în cadrul alegerilor pentru Adunarea Deputaților (în colegiul IV iar, după 1884, în colegiul III). De altfel, cu mici excepții și în spiritul celui mai pur liberalism, marea majoritate a clasei politice românești s-a pronunțat de-a lungul întregului secol al XIX-lea pentru impunerea unui cens de avere mai mult sau mai puțin ridicat, pentru a evita accesul în viața politică a masei impresionante de țărani necunoscători de carte. Doar în anul 1917, în contextul delicat al primului război mondial, s-a legiferat un drept de vot universal, masculin și direct, ca urmare a modificării Constituției de la 1866.

Pe de altă parte, trebuie remarcat faptul că elita politică românească nu avea exercițiul captării și promovării interesului public prin intermediul construcției unor partide politice solide și bine conturate din punct de vedere doctrinar. Lipsa unui parlamentarism autentic în timpul regimurilor autoritare din epoca regulamentară și cea a domniei lui Cuza a creat dificultăți reale de coagulare politică în prima parte a domniei lui Carol I. Această stare de lucruri s-a datorat și unei perpetue incertitudini la nivel doctrinar. Politicienii români cu orientări liberale se luptaseră încă din anii 1830 pentru valorile constituționalismului liberal și, mai apoi, pentru nașterea statului național unitar. În epoca lui Cuza se identificase un grup important de mari proprietari care se manifestau de pe poziții conservatoare. Partidele Național Liberal și Conservator vor apărea formal în anii 1880, fără a fi însă caracterizate de o solidificare doctrinară remarcabilă. În principiu, liberalii erau complet deschiși spre importul juridic, spre modernizare și industrializare, în timp ce conservatorii au afișat în timp un atașament față de tradiție, valorile românești, evoluție organică spre modernitate și evitarea importurilor juridice masive.

Incertitudinile doctrinare s-au accentuat, din nefericire, în momentul în care un partid sau altul ajungea la putere. Este, astfel, remarcabil faptul că de-a lungul impresionantei perioade în care s-a aflat la guvernare (1876-1888), Partidul Național Liberal nu doar că nu a reușit să se consolideze din punct de vedere doctrinar, dar a renunțat, în bună măsură, la liberalism (Michelson, 2013, pp. 198 și urm.). Această stare de lucruri a fost încurajată și de dezinteresul lui Carol I pentru doctrine de

partid și interesul său particular pentru lideri politici puternici, capabili să promoveze o guvernare funcțională. Chemarea la guvernare a liberalilor și conservatorilor nu s-a făcut în scopul de a alterna doctrina liberală cu cea conservatoare, ci în scopul rotirii în fruntea statului a unor personalități politice capabile să construiască și să pună în practică un program viabil de reforme. Ca urmare, viața politică românească a epocii a construit mai puțin partide politice puternice, cât figuri politice proeminente tentate, uneori, de autoritarism. O personalitate extrem de autoritară, precum cea a liberalului I.C. Brătianu, a fost emblematică atât pentru atmosfera nedemocratică în care s-a maturizat (sau nu) clasa politică românească, cât și pentru perpetuele și intensele lupte de putere în interiorul partidelor politice.

129. Lipsa capacității de coagulare politică, incertitudinile doctrinare, precum și lipsa unei tradiții autentice a parlamentarismului, au determinat, mai ales în primii ani de domnie ai lui Carol I, o extremă instabilitate politică intra și extraparlamentară. Astfel, parlamentul a cunoscut continue refaceri și regrupări ale majorităților parlamentare, fapt ce a produs consecințe imediate și negative asupra stabilității guvernamentale și asupra sorții regimului parlamentar dualist însuși.

În acest context, Carol I a fost pus într-o situație foarte delicată. În primii 5 ani de domnie, a fost dispus să accepte regulile jocului, așa cum rezultau ele din spiritul regimului parlamentar. Ca urmare, o serie de guverne (consilii de miniștri) construite astfel încât să reflecte majoritatea parlamentară au avut o existență la fel de efemeră ca majoritățile parlamentare ce le-au susținut. Extrema instabilitate parlamentară l-a determinat însă să reacționeze. Din întreaga sa corespondență, precum și din memoriile sale rezultă cât de importantă era pentru el stabilitatea guvernamentală pentru ca țara să poată fi guvernată și reformele importante realizate (Guțan, 2011). A dorit să abdice, dar a fost convins de tatăl său să n-o facă. În această situație, s-a îndreptat spre soluții menite să contracareze instabilitatea produsă de parlamentarismul conflictual. În mod paradoxal, a ajuns la aceeași concluzie ca și Cuza: dacă clasa politică românească nu este capabilă să respecte regulile jocului parlamentar, atunci aceste reguli trebuie schimbate. Dintr-o scrisoare adresată reginei Angliei în noiembrie 1870, dintr-una anonimă publicată în ziarul german „Augsburger Allgemeine Zeitung" (decembrie 1870), precum și din amplul *Memoriu* redactat în aceeași perioadă (Damean, 2000, pp. 135-137),

rezulta faptul că domnitorul român se pronunța în favoarea unui regim autoritar condus de un guvern puternic, care să așeze lucrurile pe drumul cel bun. Carol nu credea în necesitatea de a aștepta ca clasa politică românească să se maturizeze pentru a construi statul român modern, ci în necesitatea introducerii unei perioade de 5 ani de autoritarism al executivului, care să pună lucrurile pe picioare, urmând ca, ulterior, viața politică să revină la făgașul ei parlamentar normal.

130. În condițiile în care intențiile sale de a modifica prevederile constituției au fost respinse, lui Carol nu i-a rămas altceva decât să se adapteze contextului existent. Cert este că n-a așteptat nici maturizarea clasei politice și nici ca regimul parlamentar dualist să devină funcțional la parametri occidentali. A intervenit discret dar ferm în viața publică, dominând-o, treptat, mult mai mult decât ar fi trebuit s-o facă monarhul în cadrul unui parlamentarism dualist. În scopul obținerii unui guvern stabil și funcțional, a început să practice, mai ales după 1881, ceea ce s-a numit **rotativa guvernamentală**: a alternat la guvernare cele două partide politice agreate, Liberal și Conservator. În momentul în care Carol I considera necesară schimbarea, demitea guvernul și chema la guvernare partidul de opoziție; mișcarea imediat următoare era dizolvarea parlamentului, astfel că noul guvern, prin intermediul schimbărilor rapide de la nivelul administrației publice locale guvernamentale și descentralizate, manipula de o asemenea manieră alegerile parlamentare încât își asigura o majoritate zdrobitoare în parlament. Lucrurile au devenit atât de bine puse la punct și privite ca fiind atât de normale încât s-a ajuns, uneori, ca cei proaspăt ajunși la guvernare și cei trimiși în opoziție să negocieze, în prealabil, numărul de locuri în parlament, transformând alegerile parlamentare într-o simplă formalitate. Ca urmare, în loc să fie rezultatul unui proces electoral democratic, parlamentul era emanația directă a guvernului ce organiza alegerile și, indirect, a regelui. Reforma constituțională electorală din 1884 nu a reușit, din nefericire, să dea un alt curs vieții electorale românești, în condițiile în care extinderea bazei electorale s-a făcut în contextul perpetuării aceleași mentalități și mecanisme electorale antidemocratice. Dincolo de orice explicații doctrinare ce se vehiculau în doctrina de drept public a epocii, s-a ajuns ca elita politică să recunoască, în primul deceniu al secolului al XX-lea, dreptul regelui de a aduce pe cine dorește și când dorește la guvernare (Tătărescu, 2004, pp. 119 și urm.). Demersul regelui de a împiedica ajungerea la

guvernare a oricărui alt partid decât cele „oficiale", impunerea artificială a bipartidismului, precum și evitarea, cu bună știință, a introducerii instituției „votului de încredere" al parlamentului dat programului politic al guvernului îndreptățeau această percepție. În aceste condiții, „opinia publică" și-a realizat într-un mod anemic funcția sa specifică de control al activității parlamentare și guvernamentale, devenind, în mâinile partidului de opoziție, un instrument de presiune și influențare a voinței factorului decident central: regele, în scopul chemării la guvernare.

Carol I era la curent și aproba tacit acest tip de atitudine electorală: tot ceea ce era important era obținerea unui guvern așezat la adăpost de instabilitatea parlamentară și de un eventual vot de blam din partea opoziției. În acest fel, nu doar s-a compromis ideea de guvernământ reprezentativ, dar s-a politizat excesiv administrația publică locală. În loc ca aceasta să contribuie la dezvoltarea spiritului civic și la cultivarea drepturilor politice, a contribuit din plin la distrugerea lor. În același timp, parlamentul a devenit un simplu instrument în mâinile executivului, cu toate că dezbaterile erau adesea furtunoase și luările de cuvânt numeroase. Deși nu extrem de vizibil, Carol I s-a implicat intens în politica guvernamentală, cu prioritate în materie de politică externă și de apărare. În baza dreptului său absolut de veto și a autorității politice considerabile pe care o dobândise, se poate spune că influența, direct sau indirect, aproape toate deciziile guvernamentale (Docea, 2007, p. 20).

Pe acest fond, controlul *a posteriori* de constituționalitate, transplantat sub influența doctrinei franceze (Tănăsescu, 2013, p. 30) și lansat efectiv, pe cale pretoriană, în contextul celebrului „proces al tramvaielor" (1912), s-a dovedit complet ineficient ca instrument de garantare a drepturilor și libertăților cetățeanului. Interesul național și obsesia pentru unitatea națională au contribuit și ele la dezinteresul pentru drepturi și libertăți. Anexarea Dobrogei (1878) și a Cadrilaterului (1913), teritorii locuite de importante minorități etnice, a demonstrat că politica de românizare și unitatea statului național sunt mai importante decât orice dezbatere despre soarta acestora.

131. Este evident faptul că, atât pentru mulți dintre contemporanii români ai epocii, cât și pentru o serie de analiști externi ai vieții politice românești, modul în care s-au pus în aplicare principiile și mecanismele regimului parlamentar dualist (mai mult sau mai puțin expres prevăzute în constituție) în această perioadă ne oferă imaginea unei distorsionări

destul de grave a constituționalismului liberal. Așa cum preciza M. Gillard, în 1922, referindu-se la România antebelică, „suveranitatea națională a fost un mit, parlamentarismul o ficțiune, constituția un simbol" (apud Barthélemy, 1928, p. 282). O evaluare complexă a performanțelor constituționale ale domniei lui Carol I, din perspectiva teoriei transplantului constituțional, ne poate oferi o imagine completă a evoluției sau involuției constituționalismului românesc. Astfel, dacă avem în vedere diversele posibile finalități ale transplantului constituțional de la 1866, putem constata prezența unui balans indecis între eșec și succes.

Important de remarcat la nivelul lungii domnii a lui Carol I este faptul că s-a reușit crearea cadrului formal-instituțional al modernizării politico-statale a tânărului stat național unitar român. Dacă ne raportăm la necesitatea de a avea o constituție scrisă, dotată cu supremație, care să organizeze exercitarea puterii politice încredințate de națiunea suverană reprezentanților săi legitimi și, totodată, să o limiteze prin intermediul mecanismelor specifice separației (diviziunii) puterilor în stat în scopul primordial de a ocroti drepturile și libertățile omului, putem consemna un succes al vieții constituționale românești. Dacă scopul transplantului constituțional a fost, însă, adaptarea și practicarea regimului parlamentar dualist la parametrii în care el era practicat în unele democrații occidentale, atunci se poate spune că acest transplant a fost un eșec. În centrul acestui eșec s-a aflat izolarea și așezarea într-un plan secundar a tot ceea ce presupunea, ca substanță și efecte, suveranitatea națională și dezechilibrarea balanței în favoarea promovării practice și chiar ideologice a suveranității monarhice. În condițiile în care principiul monarhic a dobândit conotații neașteptate, de natura celor existente în monarhia prusacă a epocii, se poate vorbi de o îndepărtare deopotrivă de valorile constituționalismului liberal și de mecanismele regimului parlamentar.

Lucrurile ar putea fi explicate și prin formarea inițială a lui Carol: crescut și educat în spiritul monarhic prusac (Docea, 2001, p. 108) el era prea puțin impresionat de idealurile și valorile constituționalismului liberal asumate de o bună parte din elita politică românească. Tocmai de aceea, acesta era pe deplin de acord că regele trebuie să și domnească, dar să și guverneze; obsedat de ideile de funcționalitate și eficiență guvernamentală, n-a fost deranjat de faptul că le-a obținut prin sacrificarea democrației. Nu în ultimul rând, nu a fost deloc interesat și s-a și manifestat în direcția unui dezinteres complet pentru drepturi și libertăți cetățenești: nu a protestat la introducerea cenzurii, la interzicerea dreptului de întrunire

ori la reprimarea sângeroasă a manifestațiilor opoziției. De altfel, era deopotrivă dezinteresat de cetățean și de omul de rând: ca un exemplu al distanței considerabile ce exista între el și masa de țărani analfabeți, e faptul că și-a explicat masivele răscoale țărănești de la 1907, cauzate de foamete și mizerie cumplită, prin faptul că țăranii ar fi fost prea educați (Guțan, 2011, p. 160).

132. Pe de altă parte, în ciuda deficitului democratic remarcabil, în ciuda compromiterii constituționalismului liberal, mecanismele politice funcționale, așa cum le-a modelat Carol I cu sprijinul unor prim miniștri energici, au asigurat acea stabilitate politică necesară reformelor. Prin urmare, chiar dacă nu a construit o birocrație complet funcțională și necoruptă, cu toate că economia românească a rămas una periferică la nivel european, în ciuda clivajelor majore dintre sat și oraș și a lipsei de echitate socială, în pofida decalajelor de dezvoltare ce au marcat în permanență societatea românească pe multiple planuri, epoca lui Carol I a oferit un cadru instituțional minimal necesar modernizării pe toate planurile (Murgescu, 2010, pp. 130 și urm.). În consecință, dacă finalitatea transplantului constituțional de la 1866 a fost de a introduce un regim politic funcțional, bazat pe adaptarea principiilor și instituțiilor constituționale vest-europene la necesitățile societății românești, se poate vorbi despre un transplant constituțional de succes.

7.2. Constituția din 29 martie 1923

133. Toate aceste tipuri de evoluție au marcat profund negativ viața constituțional-politică din **perioada interbelică** (1918-1938), cu toate că unirea tuturor teritoriilor locuite de români într-un singur mare stat național unitar chema clasa politică românească spre o reconsiderare a cadrului formal-instituțional, precum și a practicilor și mentalităților politice antebelice. Reforma constituțională era necesară, pe de o parte, pe considerente de ordin simbolic: România mare, reunind întreaga națiune română, *i.e.* etnia română majoritară, între granițele ei, trebuia să aibă o constituție emanată de întreaga națiune. Pe de altă parte, textul Constituției de la 1866 trebuia adaptat atât evoluțiilor constituționale pe plan intern și internațional, cât și realităților sociale, religioase și economice ale noii Românii. De exemplu, o bună parte din românii ardeleni erau greco-catolici, iar o perpetuare a mai vechii echivalențe între

cetățean, etnic român și creștin-ortodox era neavenită. În același timp, alipirea unor teritorii ce fuseseră, unele, sute de ani sub stăpânire străină a determinat încorporarea în ceea ce se numea, formal-constituțional, națiunea română a unor importante minorități etnice, *e.g.* maghiari, sași, ruși, care ridicau semne de întrebare cu privire la viitorul lor în cadrul României. În contextul dialogului interetnic transilvănean, românii transilvăneni promiseseră, prin *Rezoluția Adunării Naționale de la Alba Iulia* din 1 decembrie 1918, că vor respecta autonomia administrativă, identitatea culturală și lingvistică a etniilor transilvănene. Stabilirea locului acestor minorități în cadrul noii arhitecturi constituționale, cu tot ceea ce implica drepturi și libertăți aparținând membrilor acestor comunități, se contura ca o provocare reală pentru elita politică românească ce era continuu preocupată de consolidarea statului național unitar.

134. În aceste condiții, s-a evitat soluția aplicării necondiționate a Constituției de la 1866 în noile teritorii alipite, deși aceasta se contura a fi mai rapidă și mult mai eficientă în perspectiva consolidării României Mari. Legea fundamentală a României Mari a fost adoptată la 26 și 27 martie 1923 de către cele două camere ale parlamentului majoritar liberal întrunite, după alegerile din 1922, ca adunări naționale constituante, a fost promulgată de rege la 28 martie și publicată în Monitorul Oficial la 29 martie 1923. În prezența unei puteri constituante originare, constituția era, formal, un nou act juridic fundamental. Deși era necesară doar o simplă modificare a constituției existente, renunțarea la mecanismele de revizuire prevăzute de Constituția de la 1866 a fost soluția cea mai potrivită contextului socio-politic de după unirea provinciilor istorice cu țara mamă. Adoptarea, formală, a unei noi constituții a permis supunerea spre referendum a întregului text constituțional, și nu doar a articolelor modificate, cum ar fi fost normal în cazul revizuirii. Pe această cale, noua organizare a statului a fost întemeiată, așa cum și-a propus I.I.C. Brătianu, pe o constituție ieșită din voința întregii Românii Mari.

135. Analizat pe fond, textul constituțional de la 1923 nu reprezenta altceva decât o vastă revizuire a Constituției de la 1866. Acest fapt este evidențiat de păstrarea, în proporție de 60%, a vechilor texte constituționale, precum și a întregii structuri tehnico-juridice. Noutatea era legată de contextul social, politic și economic apărut după Primul Război Mondial și după realizarea Marii Uniri, determinând consacrarea

constituțională a unor valori și instituții precum statul național unitar, egalitatea în drepturi indiferent de religie sau origine etnică, consacrarea ca biserică românească a Bisericii Greco-Catolice și acordarea acesteia de întâietate față de celelalte culte, naționalizarea bogățiilor subsolului și eliminarea caracterului sacru și inviolabil al proprietății. Totodată, noul text constituțional a recuperat într-o structură unitară toate modificările aduse, mai ales în timpul războiului, Constituției de la 1866, *e.g.* exproprierea „pentru cauză de utilitate națională" și votul universal masculin proporțional (1917), a preluat instituții juridice apărute pe cale pretoriană în viața constituțională a vechiului regat, precum controlul de constituționalitate realizat de către instanța supremă (1912) și a consacrat constituțional organe, precum guvernul, ignorate de vechea constituție.

136. Formal, Constituția de la 1923 conserva, expres sau implicit, toate valorile constituționalismului liberal: suveranitatea națională, guvernământul reprezentativ, separația puterilor în stat, drepturile și libertățile omului, supremația constituției, statul de drept etc. Mecanismele de echilibru al puterilor, specifice regimului parlamentar, rămâneau însă incomplet consacrate în noua constituție: deși se conturase, firav, în practica politică a Vechiului Regat, iar doctrina îi conferise un solid suport științific, moțiunea de cenzură lipsea din textul constituțional, lăsând practicii constituționale sarcina de a conferi consistență răspunderii politice solidare a miniștrilor în fața parlamentului.

137. Dintre noile prevederi constituționale, **caracterul național și unitar** al statului român a ilustrat și, în bună măsură, ilustrează și astăzi modul și măsura în care valorile constituționalismului liberal s-au împletit/se împletesc cu constituționalismul etnocentric. În noul climat multietnic, nevoia de a identifica, ideologic, cetățeanul român și pe români, în genere, cu etnia românească majoritară a fost considerabilă. Caracterul de stat **național** scotea clar în evidență faptul că, în ciuda numeroaselor minorități existente, la baza noului stat stătea năzuința spre autodeterminare a națiunii române. De asemenea, deși se elimina, formal, orice discriminare pe criterii etnice, neclaritatea semantică a conceptului de „români" punea sub semnul întrebării capacitatea noii Constituții de a da naștere unei națiuni politice în locul celei etnice. Caracterul **unitar** dovedea intenția românilor de a trăi în cadrul aceleiași entități statale indivizibile. În acest context, antisemitismul a rămas o

realitate cotidiană, fiind amplificat de ideologiile naționaliste și fasciste europene. În condițiile în care etnocentrismul românesc antisemit s-a hrănit în continuare din identificarea etniei cu creștinismul ortodox (deși asimilat de textul constituțional, greco-catolicismul transilvănean a rămas marginal imaginarului religios românesc), formațiuni politice extremiste precum Garda de fier/Legiunea Arhanghelului Mihail au dobândit o largă popularitate în epocă.

138. Interesant este, însă, de observat în ce măsură viața constituțională a epocii a reflectat conținutul de valori al constituției. Contextul socio-economic și politic era, în bună măsură, diferit de cel de la 1866. Clasa politică nu mai era dominată de urmașii marilor boieri, chiar dacă marii proprietari de moșii erau încă prezenți, iar introducerea votului universal masculin ar fi trebuit să conducă la o relativă democratizare a vieții constituțional-politice. Din nefericire, constituția României Mari nu a produs imboldul politic necesar unei vieți democratice depline. În ciuda relativelor progrese, Constituția de la 1923 a rămas, mai curând, un simplu text constituțional dotat cu cele mai recente achiziții ale constituționalismului modern, în cadrul unui context politic și constituțional stigmatizat de tarele regimului lui Carol I.

Tradițiile constituționale ale Vechiului Regat erau departe de a fi favorabile instaurării unui regim parlamentar de succes. O serie de vechi practici politice și constituționale au supraviețuit Primului război mondial și au marcat irefutabil viața constituțională a perioadei interbelice. Controlul vieții politice s-a concentrat în mâinile unor puternici șefi de partid (Ion I.C. Brătianu, de exemplu) iar, după 1930, în mâinile din ce în ce mai autoritarului rege Carol al II-lea. Aparențele unui deplin regim parlamentar democratic au fost menținute de votul universal masculin, de intensele dezbateri din parlament și de suportul politic necesar oferit de majoritatea parlamentară guvernului. Realitatea era, însă, diferită. Cu toate că explozia multipartidismului, după Primul război mondial, a lăsat în urmă obsesia pentru sistemul biparditic, accesul partidelor la putere se făcea după aceleași mecanisme: Regele avea rolul central în chemarea unui partid politic la putere, urmată imediat de dizolvarea parlamentului și câștigarea imparabilă de către noul cabinet a unui număr impresionant de suporteri în noul parlament. În ciuda faptului că masa electoratului crescuse considerabil, iar numărul partidelor politice crescuse și el spectaculos, alegerile au fost constant manipulate, cu

excepția anului 1937, când guvernul liberal al lui Gheorghe Tătărescu, deși aflat la guvernare, a pierdut alegerile. Presiunile puternice exercitate de guvern asupra electoratului, prin intermediul administrației publice locale, au fost perpetuu asociate cu o rată încă mare de analfabetism și o lipsă crasă de maturitate politică. De aceea, o bună parte a electoratului vota cu candidații guvernamentali – zestrea guvernamentală (Dogan, 1946, pp. 25-45), indiferent de partidul aflat la putere. Mai mult, o lege electorală din 1926 acorda o primă electorală de 50% din locurile eligibile ale parlamentului partidului politic ce câștiga la alegeri 40% din voturi. În acest context, era simplu de dobândit prin forță și presiune morală 40% din voturi în scopul de a obține o majoritate absolută în parlament.

Dincolo de aceste evoluții, guvernământul reprezentativ, în înțelesul său clasic, era subminat și de introducerea categoriei senatorului de drept. Îngrijorător era faptul că, prin acordarea senatoriatului de drept foștilor prim-miniștri, foștilor miniștri, foștilor președinți ai camerelor legislative, foștilor senatori și deputați aleși în cel puțin 10 legislaturi, foștilor prim președinți ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, numărul senatorilor de drept urma să crească continuu, riscând să copleșească numărul senatorilor aleși. Nici senatorii aleși nu erau direct reprezentativi: o parte a lor erau aleși de consiliile județene, consiliile comunale urbane și rurale, o altă parte de camerele de comerț, industrie, muncă și agricultură și o altă parte de universități.

139. Ca urmare a acestor evoluții, preeminența executivului asupra parlamentului a fost considerabilă și aflată pe un trend ascendent (Dogan, 1946, pp. 101-110). Agenda guvernamentală a fost realizată adesea prin evitarea dezbaterilor parlamentare sau prin apelul la ordonanțe de urgență. Un parlament în mod perpetuu preocupat de conflicte între diversele facțiuni politice, în interiorul majorității sau minorității, opoziția slabă, retorica lipsită de conținut ori interesele personale nu au fost dificil de controlat de către guvernanți. În același timp, în scopul menținerii autorității sale, guvernul a declarat frecvent starea de asediu, ceea ce i-a permis nu doar să edicteze o legislație excepțională, dar și să restrângă drepturile și libertățile cetățenești. În acest context, controlul de constituționalitate *a posteriori* realizat de Înalta Curte de Casație și Justiție s-a manifestat ca o contrapondere timidă la abuzurile legislative ale parlamentului, iar ocrotirea drepturilor și libertăților cetățenești pe această cale a rămas un simplu deziderat (Alexianu, 1935). Mai presus de toate,

Carol al II-lea a făcut și desfăcut cabinete, a influențat în mod autoritar agenda guvernamentală și a exercitat presiuni asupra parlamentului. Într-un context intern marcat de corupție și instabilitate a vieții politice, falsitate a elitei politice, o creștere a extremismului de dreapta, într-un context internațional unde democrația și parlamentarismul erau condamnate, autoritarismul monarhului începeau a fi prețuite și exploatate ideologic ca singura alternativă reală pentru România (Negulescu, 1930, pp. 51-57). De aici până la instaurarea dictaturii regale nu a fost decât un mic pas.

§8. Epoca dictaturilor de dreapta (1938-1944)

140. Lovitura de stat regală din februarie 1938 a reprezentat sfârșitul celor 72 de ani de pseudo-democrație parlamentară românească. „Noua eră„ a istoriei românilor trebuia să fie consolidată printr-o arhitectură constituțională nouă, menită să elimine erorile politice ale trecutului, identificate de către regimul carlist cu regimul parlamentar și aranjamentele electorale murdare ale partidelor politice. Noul regim politic era fundamentat ideologic pe ideea „salvării" națiunii române, prin urmare, noua constituție trebuia să consacre un Salvator împuternicit cu atribuțiile necesare demersului de regenerare politică și promovare a „intereselor permanente ale țării".

141. Noua Constituție, plebiscitată la 24 februarie 1938, proclama „monarhia constituțională" ca regim politic dar, în același timp, renunța la valorile constituționalismului liberal. În aceste condiții, conceptul de „constituțională" se referea la competențele regelui și „limitele" lor constituționale. Textul constituțional era, prin urmare, departe de a intenționa limitarea puterii monarhului. Mai mult, prin eliminarea mecanismelor de *checks and balances* dintre executiv și legislativ, competențele constituționale ale regelui au fost considerabil sporite. Astfel, prin renunțarea la principiul separației puterilor, Constituția concentra întreaga putere politică în mâinile monarhului, în mod formal proclamat „șef al statului". În consecință, noul text constituțional recrea un design instituțional înrudit cu cel ce consacra autoritarismul domnesc, respectiv cezarismul democratic în cadrul Convenției de la Paris și Statutului său dezvoltător din 1864.

În acest context, are o relevanță aparte faptul că această Constituție a fost menită a fi prima care să răspundă pe deplin adevăratelor

particularități ale culturii (politice) românești. Având în vedere faptul că, în percepția susținătorilor lui Carol al II-lea, democrația, guvernământul reprezentativ și regimul parlamentar se dovediseră a fi simple aparențe, expresia unei incongruențe aproape complete între ideologiile, ideile și instituțiile constituționale importate și viața constituțional-politică românească, monarhia autoritară se contura, la momentul respectiv, a fi singurul sistem de guvernământ ce venea concret în întâmpinarea așteptărilor modernității politice românești. În consecință, Constituția consacra principiul suveranității naționale, dar Regele deținea deopotrivă puterea executivă (exercitată prin intermediul unui guvern responsabil politic doar în fața monarhului) și puterea legislativă (exercitată prin intermediul parlamentului bicameral recrutat pe criterii corporatiste). Ca urmare a desființării partidelor politice (31 martie 1938), regimul parlamentar a devenit istorie. Chiar dacă principiul iresponsabilității și inviolabilității monarhului a fost formal consacrat, principiul *„regele domnește dar nu guvernează"* a devenit inaplicabil. Conferind regelui dreptul de a desemna un cabinet direct responsabil politic în fața sa și posibilitatea de a se implica activ în agenda guvernamentală, Constituția de la 1938 confirma, mai degrabă, principiul *„regele domnește și guvernează"*.

142. Viața constituțional-politică a perioadei s-a balansat între autoritarismul monarhic, reglementat de către Constituție, și consecințele sale totalitare implicite. Legiferarea prin intermediul decretelor-lege a concentrat efectiv puterea politică în mâinile monarhului și ale cabinetului său, iar legiferarea Frontului Renașterii Naționale ca singur partid oficial a creat instrumentul ideologic necesar pentru a controla conștiințele indivizilor, în special ale celor care erau interesați să ocupe o funcție în aparatul administrativ central sau local. „Starea de asediu", proclamată în mod perpetuu de executivul puternic militarizat, a conferit acestuia instrumente constituționale eficiente împotriva constituționalismului liberal. Drepturile și libertățile cetățeanului, în special libertatea de expresie și libertatea de asociere, au fost puternic afectate. Mai mult, continuând tendința secolului al XIX-lea de a subordona drepturile și libertățile cetățeanului intereselor superioare ale comunității căreia acesta îi aparține, Constituția din 1938 a făcut din dragostea pentru țară și din sacrificiul pentru existența ei datoria supremă pentru toți cetățenii români, în general, și pentru etnia majoritară, în special. În acest context,

teroarea s-a manifestat prin intermediul unui nou sistem incriminatoriu, având în centrul său proaspăt reinstituita pedeapsă cu moartea.

143. Regimul autoritar instaurat de Carol al II-lea a reușit, mai mult sau mai puțin declarativ, să fie opusul a ceea ce regimul parlamentar a fost: sistemul multipartidic corupt a fost înlocuit cu un sistem monopartidic totalitar; politicianismul și lupta pentru interesele personale sau de coterie a fost înlocuită cu iubirea „centralizată" pentru interesele naționale; individul egoist ce nu a reușit niciodată să devină un cetățean adevărat a fost înlocuit cu cetățeanul deplin dedicat cauzei naționale și pregătit oricând să fie sacrificat pentru aceasta; falsitatea și sălbăticia alegerilor în cadrul sistemului multipartidic au fost înlocuite cu „corectitudinea" și recrutarea „civilizată" a parlamentarilor în cadrul sistemului corporatist; retorica politică futilă din parlament a fost înlocuită cu „sobrietatea dedicată" națiunii a parlamentarilor nesubjugați intereselor de partid.

144. După abdicarea regelui Carol al II-lea (septembrie 1940), regimul dictatorial al mareșalului Ion Antonescu a eliminat orice urmă de constituționalism liberal pe care Constituția din 1938 a mai prezervat-o. Victimă recentă a pretențiilor teritoriale ale vecinilor săi, în special în urma dictatului de la Viena (30 august 1940), și amenințată de ocupantul german, societatea românească a perpetuat filosofia „salvatorului patriei", *i.e.* un om providențial, autoritar, dotat cu suficientă voință și putere pentru a se sacrifica pe sine în scopul de a reda românilor demnitatea. Acesta a fost descoperit în persoana lui Ion Antonescu. Asumând filosofia *Fuehrerprinzip*-ului, dictatura proaspăt instaurată reprezenta, în viziunea lui Antonescu, un „nou regim". Noutatea față de dictatura regală era reprezentată de intensitatea luptei împotriva constituției și constituționalismului liberal: Constituția din 1938 a fost suspendată (5 septembrie 1940), parlamentul a fost dizolvat, gruparea pro-fascistă Garda de fier a fost recunoscută ca fiind unica forță politică în cadrul nou-proclamatului Stat Național-Legionar (până în ianuarie 1941), monarhia a fost menținută formal, însă Regele Mihai I (încoronat în data de 6 septembrie 1940) a fost complet eclipsat de liderul providențial Ion Antonescu. Prin intermediul decretelor-lege din 5, 6 și 8 septembrie 1940, Președintele Consiliului de Miniștri, Ion Antonescu, a fost împuternicit cu puteri depline pentru conducerea statului. În același timp, puterile constituționale ale regelui au fost considerabil reduse, în condițiile în care era de așteptat să joace mai mult un rol decorativ. Regele

nu mai controla, activ sau pasiv, guvernul. De această dată, „regele nici nu domnea, nici nu guverna". Cumulând titlul de „conducător al statului" (din 9 septembrie 1940) și funcția de prim-ministru, Antonescu a cumulat și exercitat pe deplin cea mai mare parte a puterilor statului. El exercita atât puterea legislativă, cât și cea mai mare parte a puterii executive. Spre deosebire de Führer-ul german, al cărui model îl copia, conducătorul român nu deținea și puterea judecătorească.

Regimul politic al lui Ion Antonescu a fost oficial dictatorial, antiliberal, anti-individualist, profascist, antisemit, manifest împotriva partidelor politice (după ce a renunțat la colaborarea cu Garda de fier), corporatist, plebiscitar și naționalist. În căutarea legitimității, el a fost considerat ca răspunzând în mod ideal standardelor românești de viață constituțională de-a lungul celui de-al doilea Război Mondial și, în același timp, ca perfect compatibil cu regimurile autoritare ce dominau Europa.

În aceste condiții, regimul Antonescu nu a reprezentat doar o suspendare a constituționalismului liberal. A fost sfârșitul acestuia. În concluzie, trebuie reținut rolul central jucat de această perioadă în prăbușirea constituționalismului liberal românesc. Acesta nu a fost extirpat de tancurile sovietice în 1945, așa cum unii ar fi tentați să creadă. El era deja definitiv prăbușit în momentul în care comuniștii au preluat puterea. Aceștia nu au anihilat un regim parlamentar glorios și funcțional ci, mai curând, au dat o lovitură mortală unui regim politic complet bolnav. În final, nu au făcut altceva decât să construiască pe ruinele acestuia.

§9. Constituțiile comuniste (1948, 1952, 1965)

145. Arestarea mareșalului Ion Antonescu la data de 23 august 1944 a determinat căderea dictaturii sale de dreapta și a dat naștere unor speranțe legitime celor ce doreau restaurarea monarhiei constituționale parlamentare. Prin decretul-lege nr. 1626 din 31 august 1944, principalii piloni ai constituționalismului liberal au fost restabiliți: drepturile și libertățile cetățeanului, așa cum au fost reglementate de Constituția de la 1866 și separația puterilor în stat, așa cum fusese reglementată de constituția din 1923. Decretul-lege reașeza, de asemenea, monarhia constituțională și crea premisele constituționale pentru recuperarea mecanismelor regimului parlamentar.

Din nefericire, prezența armatei sovietice pe teritoriul României și masivul suport politic oferit de Moscova Partidului Comunist Român

au împiedicat acordarea încă unei șanse monarhiei constituționale parlamentare și a condus viața politică spre instaurarea regimului comunist. Cabinetul comunist al lui Petru Groza, adus la putere cu sprijin sovietic, a creat premisele stingerii definitive a democrației parlamentare în România: după alegerile fabricate din noiembrie 1946, comuniștii au câștigat o majoritate importantă în parlament; la scurt timp după aceea, începând cu vara lui 1947, unele partide politice istorice au fost desființate (Partidul Național Țărănesc), altele au fost obligate să-și suspende activitatea (Partidul Național Liberal) iar altele au fost absorbite de către PCR (Partidul Social-Democrat). În acest context, Regele Mihai I a fost forțat să abdice, iar **Republica Populară Română** a fost proclamată la 30 decembrie 1947 (Legea nr. 363/1947 pentru constituirea statului român în Republica Populară Română). Constituția din 1866, cu modificările din 29 martie 1923 și acelea din 1 septembrie 1944 și următoarele, era abrogată, urmând ca o viitoare Adunare constituantă să hotărască asupra noii constituții.

146. După 30 decembrie 1947, instaurarea unei noi forme de guvernământ – cea republicană – a impus elaborarea unei noi constituții care să reflecte schimbarea ordinii constituționale materiale. Constituția din 1948 a deschis șirul constituțiilor socialiste ale României, care au fundamentat, pe parcursul a peste 40 de ani, regimurile totalitare și antidemocratice de tip comunist, care au culminat cu dictatura personală, bazată pe cultul deșănțat al personalității, a lui Nicolae Ceaușescu. Acest parcurs a presupus, pe de o parte, o schimbare radicală a ideologiei, principiilor, valorilor și instituțiilor ce confereau substanță constituționalismului liberal și, pe de altă parte, o evoluție constituțional-politică într-un context românesc specific.

Masiv influențate de ideologia constituțional-politică sovietică, noile elite politice comuniste au lăsat în urmă valorile și principiile constituționalismului liberal. Fiind departe de a le fi asimilat organic pe acestea din urmă, în ciuda celor câteva decenii în care s-a străduit să le pună în aplicare, societatea românească a fost obligată să facă față „constituționalismului" sovietic. Ca urmare, principiile constituționalismului liberal, de sorginte vest-europeană, au fost înlocuite cu principiile marxism-leninismului. Astfel, suveranitatea națiunii a fost înlocuită cu „adevărata suveranitate populară" având la bază „alianța clasei muncitoare cu țărănimea muncitoare", mandatul reprezentativ cu

cel imperativ, iar separația puterilor în stat cu principiul unicității puterii statale; pluralismul politic a făcut loc „rolului conducător al Partidului Comunist"; democrația liberală a fost înlocuită cu „democrația populară"; individualismul liberal a fost înlocuit cu egalitarismul comunist bazat pe „lichidarea exploatării omului de către om"; rentierul a fost înlocuit cu „omul muncii", iar rentier-ismul, prin cultul muncii; descentralizarea administrativă a fost înlocuită cu „centralismul democratic", iar statul de drept cu justiția populară. Departe de a fi repudiate, drepturile și libertățile cetățeanului au fost complet revalorizate și așezate la baza noului eșafodaj ideologic. Solidaritatea de clasă sau „colaborarea dintre muncitori și țărani" a condus la o reașezare a priorității principiilor fundamentale: principiul egalității surclasa principiul libertății individuale. Ca urmare, noul cetățean comunist urma să fie mai mult egal cu ceilalți decât liber. De asemenea, s-a realizat o nouă demarcare între drepturi, libertăți și îndatoriri: libertatea burgheză de a munci a fost transformată în datoria de a munci, după principiul „cine nu muncește, nu mănâncă". Nu în mod accidental, drepturile negative au fost umbrite de un impresionant pachet de drepturi sociale (pozitive). De asemenea, proprietatea privată, inima drepturilor și libertăților liberale, a fost obligată să facă loc proprietății colective. În genere, printr-o detașare programatică de constituționalismul burghez, consacrarea „formală" a drepturilor și libertăților cetățeanului a fost înlocuită cu o „garantare materială" a acestora. În aceste condiții, constituția constituționalismului liberal, un text juridic scris, menit, *ab initio,* să limiteze puterea politică statală și să protejeze cetățenii de abuzurile acesteia, a fost reconfigurată ideologic ca un act formal-juridic dotat cu supremație, menit să legitimeze noua ordine socio-politică bazată pe idealuri specifice: „planificarea economiei naționale în vederea dezvoltării puterii economice a țării, asigurării bunei stări a poporului și garantării independenței naționale" (1948), construcția societății socialiste, lichidarea exploatării omului de către om, politica de pace și prietenie cu Uniunea Sovietică, rolul conducător al Partidului Comunist (1952).

147. În mod interesant, eșecul parlamentarismului românesc în perioada interbelică, eșec nedatorat comunismului, a fost pe deplin fructificat de către propaganda comunistă declanșată împotriva falsității constituționalismului liberal burghez. Ca urmare, deși erau structural exogene societății românești, mai sus amintitele principii și valori ale

sistemului constituțional sovietic au fost prezentate ca o ideologie ce venea firesc în întâmpinarea nevoilor de reformare constituțional-politică a României. Trebuie precizat totuși că, oricât de străin și greu de asimilat a fost constituționalismul liberal, „iritarea" produsă de acesta societății românești a fost incomparabilă cu șocul dur produs de ordinea constituțională sovietică instaurată într-un interval de timp relativ scurt. Fiind transplantat peste noapte, protejat de tancurile Armatei Roșii și ideologic manipulat de către minuscula elită românească prosovietică, sistemul constituțional sovietic nu a putut fi altceva decât un corp străin menit să „irite" puternic o societate românească cu un foarte redus apetit intelectual pentru stânga politică. O masivă inginerie culturală era de așteptat să se producă, în scopul asimilării de către mase a noilor valori și principii constituționale, dar, de această dată, ea urma să se realizeze cu instrumentele terorii.

148. Pe măsură ce reforma ideologică și politică a fost realizată, s-au creat premisele necesare unei reforme constituționale radicale. În esență, modelul constituțional belgian de la 1831 a fost înlocuit cu modelul constituțional sovietic de la 1936. **Constituțiile comuniste de la 1948 și 1952** au fost redactate cu respectarea coordonatelor instituționale ale celei sovietice. Din moment ce separația puterilor în stat și sistemul de *checks and balances* au fost depășite ideologic, organizarea puterii nedivizate a statului comunist a inclus o ierarhie de organe în vârful căreia se afla „organul suprem al puterii de stat": **Marea Adunare Națională** (MAN). Fiind dotată cu importante competențe în materie legislativă, MAN urma să activeze asemenea unui parlament unicameral condus de un Prezidiu colectiv. Ca urmare a creșterii exponențiale a puterii sale, Prezidiul MAN a fost transformat, în 1961, în **Consiliul de stat**. Tehnic vorbind, distincția dintre legislativ și executiv nu a dispărut dar, de această dată, exista o strictă subordonare politică a executivului (Consiliul de Miniștri) față de legislativ (MAN), ultimul fiind responsabil direct în fața poporului. Dincolo de autodizolvare (1948), nu a existat niciun alt instrument sau organ constituțional menit să limiteze puterile acestui super-organ legislativ. Atenta distribuire a competențelor între legislativ și executiv/administrativ a fost dublată de o distincție detaliată între organele centrale și locale ale puterii de stat: consiliile populare. În spiritul totalitarismului, structura instituțională a statului a fost dublată de cea aparținând Partidului Comunist și coagulată ideologic de dogma politică (marxist-leninistă) oficială. În

acest context, prevederi ca „întreaga putere de stat emană de la popor și aparține poporului", „reprezentanții poporului ... sunt răspunzători în fața poporului" (1948), „puterea aparține oamenilor muncii de la orașe și sate" (1952), „întreaga putere ... aparține poporului liber și stăpân pe soarta sa" (1965) n-au avut niciun fel de relevanță într-un stat controlat și coordonat de vârfurile Partidului Comunist.

149. Constituția din 1965, edictată în perioada de ascensiune la putere a lui Nicolae Ceaușescu, a marcat trecerea de la Republica populară la **Republica socialistă**. Saltul ideologic, menit să reflecte o schimbare calitativă în evoluția comunismului românesc, a fost urmat de o arhitectură constituțională ajustată după nevoile momentului. Dincolo de aparențele formal-juridice, noua structură statală a fost menită să dea expresie influenței politice remarcabile a lui Ceaușescu, în calitatea sa de Secretar general al PCR. **Instituția Președintelui** a fost creată printr-o revizuire ulterioară a Constituției (1974), menită să reflecte juridic personalizarea puterii politice statale. Astfel, Nicolae Ceaușescu cumula funcția de președinte al RSR cu cea de secretar general al PCR și cu cea de președinte al Consiliului de stat (devenit și el acum organ suprem al puterii de stat, cu activitate permanentă). Ca urmare a alegerii sale indirecte, de către MAN, și a puterilor constituționale exorbitante pe care le avea, Ceaușescu a transformat dictatura proletariatului într-o dictatură totalitară ornată cu elemente ale monarhiei ereditare de tip absolut. Orice prevedere constituțională menită să asigure supremația constituției, precum controlul de constituționalitate *a priori*, sau să limiteze puterea președintelui, precum răspunderea politică a Președintelui în fața MAN, au rămas simple cuvinte lipsite de relevanță ale textului constituțional.

150. În condițiile lipsei mecanismelor concrete de limitare a puterii politice statale, abuzurile nu au întârziat să se manifeste. Persecuțiile politice prin intermediul arestărilor arbitrare, proceselor fabricate, reeducării ideologice în închisoare, deportărilor, exproprierilor, colaborării forțate cu poliția politică au creat o atmosferă de teroare, teamă, neîncredere și frustrare. Frustrarea a crescut inevitabil într-o țară unde, deși o serie succesivă de constituții au promis miracole economice în baza proprietății comune socialiste, a cooperării agricole forțate și a economiei naționalizate planificate, populația a sfârșit la cozi interminabile pentru alimentele de bază. În acest context, corupția, o veche prietenă a societății

românești, a dobândit o magnitudine impresionantă. La sfârșitul regimului comunist, valorile și principiile constituționale, așa formale și iluzorii cum erau, au devenit simple decorații ale dictaturii personale megalomane a lui Ceaușescu. Beneficiind de interferența dintre stat și partid, președintele dictator și-a subordonat atât executivul (Consiliul de Miniștri), cât și legislativul (MAN).

151. De departe, cea mai importantă prăpastie între textele constituționale comuniste și practicile constituțional-politice s-a manifestat în ceea ce privește drepturile și libertățile cetățeanului. „Noul om" comunist a fost departe de a deveni un cetățean comunist sau, pur și simplu, un cetățean. Principiul egalității în fața legii a fost intens încălcat prin nașterea unei societăți comuniste profund ierarhizate, având în frunte o nomenclatură ce se bucura, informal, de imunitate jurisdicțională; drepturile femeilor au fost larg consacrate în textele constituționale dar, din nefericire, ele apăruseră prea târziu pentru a fi serios aplicate; dreptul la învățătură a fost compromis de dictatul ideologic al marxism-leninismului și de către extremul cult al personalității dedicat unor lideri comuniști precum Gheorghiu-Dej și Ceaușescu; dreptul de vot universal a fost anulat de completa și stricta manipulare a alegerilor; dreptul de proprietate privată a fost dizolvat cu forța în proprietatea colectivă/cooperatistă prin naționalizare și colectivizare; dreptul la asociere a fost determinat de existența partidului-stat și a diverselor tipuri de asociații instituționalizate, menite să facă propagandă oficială; libertatea cuvântului, a presei, a întrunirilor, a mitingurilor și demonstrațiilor a fost anihilată de intensa propagandă oficială și de intensul cult al personalității; libertatea conștiinței a fost puternic limitată de propaganda antireligioasă și de persecutarea membrilor anumitor culte, *e.g.* greco-catolicii; inviolabilitățile au fost practic anulate de opresiunea politică (finalizată, până în anii 1960, cu închisoarea politică) și lipsa totală a independenței justiției. Peste toate acestea trona poliția politică, Securitatea, instrumentul cel mai eficient al terorii și opresiunii politice.

Nu în cele din urmă, ideologia comunistă, în mod aparent dezbrăcată de conotații etnice, predicând prietenia dintre „clasele exploatate" – muncitori și țărani – a eșuat în viața politică românească. În epoca Ceaușescu tema naționalismului a fost în mod dramatic propagată, etnocentrismul comunist recapitulând tradiția mai veche a constituționalismului etnocentric românesc.

§10. Renașterea constituționalismului liberal-democratic după Revoluția din 1989

10.1. Momentul revoluționar din decembrie 1989 și impactul său constituțional

152. Revoluția din decembrie 1989 a fost răspunsul ferm al societății românești dat abuzurilor regimului comunist. Românii au fost ultima națiune a lagărului socialist din Europa Centrală și de Est ce s-a ridicat împotriva tiraniei. Deși s-a declanșat ca o reacție împotriva represiunii sângeroase a demonstrațiilor împotriva regimului Ceaușescu de la Timișoara (16-17 decembrie 1989), revoluția nu a avut, la debut, un clar caracter anticomunist. Obiectivul imediat al demonstrațiilor ce au cuprins toată țara a fost răsturnarea regimului abuziv al lui Nicolae Ceaușescu. Cu toate acestea, imensa mișcare populară a dobândit rapid, în decursul evenimentelor revoluționare, o profundă direcție anticomunistă și s-a transformat într-un uriaș strigăt pentru libertate. În condițiile în care regimul Ceaușescu era construit pe fundamentele comunismului, a fost firesc ca dictatura personală să cadă odată cu eșafodajul ei ideologic și instituțional. Ca urmare, prima declarație revoluționară – **Comunicatul către țară al Frontului Salvării Naționale** (22 decembrie 1989), emisă imediat după fuga dictatorului și a anturajului său, a menționat expres dorința de a instaura un regim democratic pluralist bazat pe separația puterilor în stat, de a garanta drepturile și libertățile omului, precum și dorința integrării României în Europa unită. În același timp, comunicatul a înlăturat structurile de putere ale vechiului regim, a proclamat abolirea dispozițiilor corespondente ale Constituției din 1965 și a accentuat necesitatea adoptării unei noi constituții.

153. Zilele ce au urmat au adus victoria decisivă a mișcării revoluționare ce a culminat, în ziua de Crăciun, cu executarea dictatorului și a soției sale. Acest fapt a fost rezultatul unui proces ce a rămas controversat până astăzi sub aspectul respectării drepturilor și garanțiilor procesuale existente într-o societate democratică. În aceeași perioadă, puterea revoluționară a început să se organizeze. La 27 decembrie 1989 a fost adoptat, de către guvernământul *de facto* instaurat în urma revoluției, pentru stabilirea unor reguli de organizare statală, **Decretul-lege nr. 2 privind constituirea,**

organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naționale. Acest act constituțional stabilea că Consiliul Frontului Salvării Naționale (C.F.S.N.) era organul suprem al puterii de stat, cuprindea dispoziții referitoare la denumirea țării, forma de guvernământ, drapelul, organizarea și funcționarea C.F.S.N. ș.a. Acest Consiliu, creat pentru a umple vidul de putere apărut în urma prăbușirii regimului totalitar, era compus din 145 de membri și își desfășura activitatea în sesiuni și prin comisii de specialitate, având ca principale atribuții: adoptarea de decrete lege și decrete; numirea și revocarea primului ministru; aprobarea componenței guvernului; numirea și revocarea președintelui Curții Supreme de Justiție și a procurorului general; reglementarea sistemului electoral ș.a. C.F.S.N. avea în subordine Consiliul Militar Superior. Președintele C.F.S.N. avea atribuții specifice unui șef de stat. Tot prin acest decret-lege erau organizate și consiliile teritoriale ale F.S.N., ca „organe locale ale puterii de stat", subordonate ierarhic C.F.S.N.

154. În data de 31 decembrie 1989, un nou guvern a fost numit prin decret-lege, iar partidele politice au primit o organizare specifică prin intermediul **Decretului-lege nr. 8 din 31 decembrie 1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice și a organizațiilor obștești în România.** Acest act normativ punea în aplicare principiul pluralismului politic, afirmând libertatea constituirii partidelor politice, cu excluderea oricăror îngrădiri pe motive de rasă, naționalitate, religie, grad de cultură, sex sau convingeri politice. El stabilea că partidele politice se puteau organiza pe baze teritoriale, iar înregistrarea lor se putea face pe baza statutelor de organizare și funcționare, programelor politice, a declarațiilor privind sediul și mijloacele financiare și a dovezii că au cel puțin 251 de membri. Ca organ competent a înregistra partidele politice a fost desemnat Tribunalul București. De asemenea, se prevedeau reguli de procedură a înregistrării, ca și a soluționării eventualelor contestații.

155. Pentru aproape doi ani, noile instituții ale statului au guvernat prin intermediul decretelor-lege. Puterea legislativă provizorie a fost, din ianuarie 1990, Consiliul provizoriu de uniune națională (C.P.U.N.) ce a înlocuit consiliul F.S.N. (devenit partid politic de puțin timp). C.P.U.N. a adoptat peste 80 decrete-lege în materie economică, socială și juridică. Sub aspectul protecției drepturilor fundamentale, important de menționat

este **Decretul-lege nr. 6/1990 pentru abolirea pedepsei cu moartea**, prin care pedeapsa cu moartea prevăzută pentru unele infracțiuni din Codul penal și legile speciale a fost abolită și înlocuită cu pedeapsa detențiunii pe viață. De asemenea, pedepsele cu moartea, aplicate deja prin hotărâri rămase definitive, dar neexecutate, au fost înlocuite cu pedeapsa detențiunii pe viață.

156. O mini-constituție și o lege electorală au fost adoptate prin **Decretul-lege nr. 92/1990 privind alegerea parlamentului și a președintelui României.** Acesta cuprindea, de asemenea, reguli privind organizarea celor două organe și dispunea ca nou-alesul parlament să adopte o nouă constituție. Parlamentul era compus din două camere – Adunarea Deputaților și Senat – alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Președintele era și el ales printr-un vot având aceleași caracteristici. Ca mod de scrutin pentru alegerea parlamentului, Decretul-lege nr. 92/1990 instituia scrutinul de listă. Primele alegeri libere și democratice au fost desfășurate în mai 1990, cu o participare uriașă (peste 86% din votanți). Două luni mai târziu, un comitet constituțional începea să lucreze la noul proiect de constituție. Adoptarea cât mai rapidă a unei noi constituții era privită ca o soluție pentru problemele sociale și economice tot mai dificile ale tranziției, o ușă sigură spre lumea democratică și o garanție a legitimității internaționale pentru noua putere instaurată la București.

10.2. Procesul de edictare a Constituției din 1991

157. Între 22 decembrie 1989 și 8 decembrie 1991, România nu a avut o constituție. În urma alegerilor din mai 1990, noul parlament (Adunare Constituantă, în același timp) a adoptat regulile procesului de edictare a noii constituții. Mai întâi a fost aleasă o Comisie de edictare a proiectului de constituție. Aceasta era compusă din 21 de membri, deputați și senatori din toate partidele parlamentare (marea majoritate aparținând FSN) și cinci experți în drept public (lipsiți de drept de vot). Comisia a decis să lucreze în două etape: mai întâi să elaboreze așa-numitele „teze ale constituției", *i.e.* un set de idei, principii și mecanisme menite să fie supuse dezbaterii Adunării Constituante, și, într-o a doua etapă, să elaboreze proiectul propriu-zis al constituției, în vederea dezbaterii sale de către constituantă. A treia etapă urma să fie referendumul de aprobare.

Cu toate că în România nu au existat negocieri constituționale de tipul „mesei rotunde", așa cum s-a întâmplat în alte state foste socialiste, reprezentanții partidelor parlamentare în Comisia constituțională, precum și președintele acesteia, profesorul Antonie Iorgovan, au respins ideea conform căreia tezele constituției și prevederile proiectului final au fost impuse de majoritatea politică (FSN). Redactorii proiectului constituțional au supus constituantei teze ce conțineau valori și principii aparținând constituționalismului contemporan (de natură liberal-democratică și socială). Fie din dedicație reală pentru democrație, fie din simpla dorință de a îmbunătăți imaginea internă și externă a noului regim, acestea au fost acceptate, cu câteva amendamente, de către importanta majoritate FSN-istă. Cu toate că vocea opoziției a fost slabă și în ciuda presiunilor venite dinspre sfera politică (în principal dinspre președinție și guvern), Comisia a reușit să abordeze toate problemele controversate și să elaboreze un proiect constituțional bogat.

Succesul său s-a datorat, în bună măsură, și faptului că experții independenți erau foarte respectați, iar vocile lor ascultate. Nu în cele din urmă, succesul s-a datorat contactelor membrilor Comisiei cu numeroși experți străini, ONG-uri și organizații internaționale. În iulie 1990, a fost trimisă Consiliului Europei o cerere prin care se solicita trimiterea unor experți care să sprijine procesul de redactare a textului constituțional. Ca răspuns, o delegație conținând, în principal, membri ai Comisiei de la Veneția, dar și profesori de la diverse universități europene a fost trimisă în octombrie 1990. Experți ai Națiunilor Unite, de la Geneva, au activat în calitate de consultați. Membrii Comisiei constituționale au făcut numeroase vizite în instituții publice din Italia, Franța și Spania în scopul de a colecta informații și posibile surse de inspirație. Toate textele proiectului de constituție au fost aproape simultan traduse în franceză, în scopul de a putea fi prezentate Comisiei de la Veneția. Prin urmare, o deschidere și, în același timp, o anume dorință de a primi aprobarea sferelor politice și științifice europene au fost mai mult decât evidente. Dreptul comparat, aplicat mai curând în formele sale empirice, a fost și el utilizat în procesul de redactare a proiectului constituțional. Membrii Comisiei au analizat, de asemenea, textele constituționale redactate, în aceeași perioadă, de diverse țări postcomuniste.

158. Având în vedere toate aceste aspecte, nu este de mirare faptul că textul final al constituției a fost, în bună măsură, rezultatul unui

intens transplant constituțional. Modelul constituțional francez al celei de-a V-a Republici și Constituția franceză de la 1958 au constituit, în spiritul tradiției transplantului juridic românesc, reperul fundamental al părinților constituției din 1991. Trebuie remarcat totuși faptul că nu suntem în prezența unui transplant irațional: cel puțin în ceea ce privește reglementarea regimului politic, transplantul constituțional s-a realizat prin adaptarea instituțiilor și mecanismelor constituționale importate la realitățile românești. Pe de altă parte, având în vedere necesitatea alinierii la standardele contemporane ale constituționalismului, au fost transplantate instituții complet noi pentru spațiul constituțional românesc, precum Curtea Constituțională sau Avocatul poporului, al căror succes urma să fie decis de viața constituțională postcomunistă. Tradiția constituțională românească nu a lipsit din sursele noii constituții. Din considerente de recuperare și afirmare a identității constituționale românești, Constituția din 1923 a reprezentat un reper esențial pentru părinții noii constituții (Guțan, 2010, pp. 50-55).

159. Cele mai controversate aspecte pe care Comisia constituțională a trebuit să le abordeze și care s-au constituit în subiectul unor presiuni și constrângeri subsecvente au fost: forma de guvernământ (monarhie sau republică); în condițiile opțiunii pentru republică, disputele s-au concentrat asupra regimului politic (parlamentar versus semiprezidențial); structura parlamentului (unicameral versus bicameral); relația dintre legislativ și executiv (subordonare versus egalitate); puterile președintelui (restrânse versus extinse); reglementarea sau nu a unei Curți Constituționale; catalogul drepturilor și libertăților cetățenești (cât de extins ar trebui să fie). Dacă în cea mai mare parte a problemelor a existat loc pentru negocieri, forma de guvernământ, cu prezervarea republicii, a fost o opțiune impusă de FSN. O altă controversă ce a încins spiritele a fost cererea minorității maghiare de a introduce în constituție dreptul la autonomie pentru „comunitățile naționale". Amendamentul a fost respins cu o majoritate covârșitoare, ca fiind contrară caracterului unitar al statului român. Cu toate acestea, dreptul la identitate, incluzând dreptul la reprezentare politică, a persoanelor aparținând minorităților naționale a fost acceptat fără amendamente.

160. Prima fază a lucrărilor Comisiei Constituționale s-a finalizat în noiembrie 1990, moment în care tezele au fost supuse dezbaterii Adunării

Constituante. Dezbaterile au avut loc în prima parte a lui 1991. În luna iulie 1991 proiectul de constituție a fost elaborat și a debutat runda finală a dezbaterilor Adunării. În data de 21 noiembrie 1991, noul text constituțional a fost adoptat de Adunarea Constituantă cu o majoritate semnificativă de 81%. Pe data de 8 decembrie 1991, a fost organizat referendumul de validare a noii constituții, care a fost votată de 77% din cei prezenți la vot.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie

George Alexianu, La suprématie de la constitution assurée par les juges en Roumanie, în Mélanges Paul Negulesco, Monitorul oficial și Imprimeriile statului, București, 1935

Marius Balan, Drept constituțional și instituții politice, vol. 1. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015

Angela Banciu, Istoria constituțională a României, Ed. Lumina Lex, București, 2001

Joseph Barthélemy, Crise de la démocratie représentative, Paris, 1928

Olivier Beaud, Constitution et constitutionnalisme, în Ph. Raynaud et St. Rials (sous la direction de), Dictionnaire de philosophie politique, PUF, Paris, 2005

Lucian Boia, De ce este România altfel?, Ed. Humanitas, București, 2013

Constituția de la 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1991

Sorin Liviu Damean, Carol I al României 1866-1881, Paideia, București, 2000

Ștefan Deaconu, Drept constituțional, ediția a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013

Horst Dippel, Modern constitutionalism, An Introduction to a History in Need of Writing, în The Legal History Review, vol. LXXIII/2005

Constantin G. Dissescu, Cursul de drept public român, vol. II. Drept constituțional, București, 1890

Constantin G. Dissescu & M.A. Dumitresco, Istoria și principiile dreptului public român. Drept constituțional, ed. a 2-a, Institutul de Arte Grafice Carol Göbl, București, 1903

Vasile Docea, Carol I și monarhia constituțională. Interpretări istorice, Ed. Presa Universitară Română, Timișoara, 2001

Vasile Docea (ed.), Jurnal. Carol I al României, vol. 1. 1881-1887, Polirom, Iași, 2007

Matei Dogan, Analiza statistică a „democrației parlamentare" din România, Ed. Partidului Social-Democrat, București, 1946

Tudor Drăganu, Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până la 1916, Cluj-Napoca, Dacia, 1991

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, Crestomație de drept constituțional, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Pompiliu Eliade, Influența franceză asupra spiritului public în România, ed. a 2-a integrală și revăzută, Ed. Humanitas, București, 2000

Eleodor Focșeneanu, Istoria constituțională a României (1859-1991), Ed. Humanitas, București, 1992

Manuel Guțan, Istoria administrației publice românești, Ed. Hamangiu, București, 2006

Manuel Guțan (a), Istoria dreptului românesc, Ed. Hamangiu, București, 2008

Manuel Guțan (b), Monarhia administrativă (autoritară) – o paradigmă a „realismului" constituțional în România modernă, în Pandectele Române nr. 7/2008

Manuel Guțan, Transplantul constituțional și obsesia modelului semiprezidențial francez în România contemporană (I), în Pandectele Române, vol. 5/2010

Manuel Guțan, Reflexii privind începuturile regimului parlamentar în România modernă - între transplant constituțional și autoritarism regal (1866-1914), în Revista Dreptul, nr. 8/2011

Manuel Guțan, Transplant constituțional și constituționalism în România modernă (1802-1866), Ed. Hamangiu, București, 2013

Keith Hitchins, România 1866-1947, Ed. Humanitas, București, 1994

Cristian Ionescu, Dezvoltarea constituțională a României: Acte și documente, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Anastasie Iordache, Principatele Române în epoca modernă, vol. II, Ed. Albatros, București, 1998

Antonie Iorgovan, Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală, Ed. Galeriile J.L. Calderon, București, 1994

Alain Laquièze, Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848), PUF, Paris, 2002

Paul E. Michelson, The Strange Death of Romanian Liberalism, în Liviu Brătescu (coordonator), Liberalismul românesc și valențele sale europene, Ed. Universității „Alexandru Ioan Cuza" din Iași, Iași, 2013

Ioan Muraru, Gheorghe Iancu, Constituțiile române, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1995

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 11-a, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003

Bogdan Murgescu, România și Europa. Acumularea decalajelor economice (1500-2010), Polirom, Iași, 2010

Ulrike Müßig, L'ouverture du mouvement constitutionnel après 1830: à la recherche d'un équilibre entre la souveraineté monarchique et la souveraineté populaire, în The Legal History Review, vol. 79/2011

Paul Negulescu, Drept constituțional, București, 1927

Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ român, vol. II. Organizarea administrativă a României, ed. a 3-a, București, 1930

Mihai T. Oroveanu, Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale, Ed. Cerma, București, 1995

Giovanni Sartori, Constitutionalism: A Preliminary Discussion, în The American Political Science Review, vol. 56/1962

Kim Lane Scheppele, Aspirational and Aversive Constitutionalism: The Case for Studying Cross-Constitutional Influence Through Negative Models, în International Journal of Constitutional Law, vol. 1/2003

Ioan Stanomir, Nașterea Constituției. Limbaj și drept în Principate până la 1866, Ed. Nemira, București, 2004

Valeriu Șotropa, Proiectele de constituție, programele de reforme și petițiile de drepturi din Țările Române în secolul al XVIII-lea și prima jumătate a secolului al XIX-lea, Editura Academiei RSR, București, 1976

Elena Simina Tănăsescu, Excepția de neconstituționalitate în România – între trimitere prejudicială și excepție procedurală, în *E.S. Tănăsescu* (coordonator), Excepția de neconstituționalitate în România și Franța, Ed. Universul Juridic, București, 2013

A.D. Xenopol, Istoria românilor din Dacia Traiană, ed. III-a, București, vol. XI, 1930

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 4

Justiția constituțională

§1. Noțiunea de justiție constituțională. Noțiunea de control al constituționalității legilor

161. Apariția constituției, ca așezământ politico-juridic fundamental al unei organizări statale, a determinat necesitatea aprecierii forței sale juridice în raport cu celelalte norme ale sistemului de drept. Principiul supremației constituției sau al „supralegalității constituționale", dedus din însăși structura și scopul acesteia, necesită un sistem de garanții împotriva eventualelor încălcări prin legi sau alte acte normative.

S-a născut, astfel, ideea **controlului constituționalității legilor** și, totodată, problema autorității competente a-l exercita, în concordanță cu principiile democrației. De aici s-a născut conceptul complex de **justiție constituțională.**

162. Justiția constituțională a fost și este considerată o dimensiune imanentă a **statului de drept**, văzut mai puțin ca *stat* și mai mult ca *mișcare de raționalizare* a puterii, în cadrul căreia controlul de constituționalitate „se valorizează ca principiu structural". Această mișcare tinde să subordoneze funcționarea puterilor publice unui corpus de reguli al căror respect se impune tuturor și care au o forță juridică superioară celorlalte reguli din sistemul de drept. Controlul de constituționalitate contribuie astfel la depășirea „mitului" supremației legii și al suveranității parlamentare și consolidează directa aplicabilitate a constituției, edificând „un cadru de stabilitate care, sub aspectul trăsăturilor sale esențiale, scapă oscilațiilor inerente procesului de guvernare" (Muraru & Constantinescu, p. 103).

163. Controlul constituționalității legilor este un rezultat al unei duble tradiții, europene și americane, ale cărei componente s-au influențat reciproc. Principalul fundament teoretic al acestui control este recunoașterea

existenței unei ierarhii de norme sau, altfel spus, a principiului consacrat al supremației constituției. Această recunoaștere a conceptului unei ierarhii de norme este, la rândul ei, fructul unei lungi dezvoltări istorice în gândirea juridică. De la distincția dintre *ius naturale* și *ius positivum* consacrată de Toma d'Aquino, trecând prin teoria iusnaturalistă medievală care a influențat în mod determinant școala modernă a dreptului natural (Hugo Grotius, Emerich de Vattel, Samuel von Pufendorf) și la teoriile moderne (Hans Kelsen, Carl Schmitt, Charles Eisenmann), principiul ierarhiei normelor se bazează pe dublul postulat al intangibilității unor drepturi ale individului și al existenței unor norme fundamentale (*leges fundamentales*) care stau la baza întregii ordini juridice.

Controlul constituționalității legilor a devenit un adevărat fenomen politico-juridic odată cu apariția și consolidarea ca model a sistemului american de control, dar mai ales odată cu crearea în Europa a primelor Curți Constituționale – instanțe specializate în exercitarea acestui tip de control.

164. Noțiunea de **justiție constituțională** desemnează ansamblul instituțiilor, procedurilor și tehnicilor prin care este asigurată supremația constituției. Hans Kelsen definea justiția constituțională ca fiind „garanția jurisdicțională a constituției", iar pentru Charles Eisenmann, „justiția constituțională este acel fel de justiție sau mai bine de jurisdicție care poartă asupra legilor constituționale". Eisenmann este și cel care a subliniat distincția între noțiunea de „justiție constituțională" și cea de **„jurisdicție constituțională"**. Astfel, dacă justiția constituțională este un ansamblu de instituții și proceduri, jurisdicția constituțională este organul prin intermediul căruia se exercită justiția constituțională. În doctrina franceză se folosește și sintagma **control al constituționalității legilor** ca sinonim pentru justiția constituțională. Controlul constituționalității legilor este însă doar una dintre cele mai importante tehnici care compun justiția constituțională, deci nu se identifică cu aceasta.

Într-o altă opinie (Michel Fromont, 1996, p. 2), justiția constituțională poate fi definită din două puncte de vedere. O primă definiție conferă judecătorului constituțional calitatea de „judecător al puterilor publice constituționale, în special al puterilor legislativă și executivă". A doua accepțiune a noțiunii de justiție constituțională constă în a considera judecătorul constituțional ca fiind „judecătorul care aplică regulile constituționale". Desigur, această din urmă definiție conduce la concluzia

că, în ultimă analiză, orice judecător este un „judecător constituțional", atunci când aplică constituția. Trebuie făcută, însă, distincția între diferitele sisteme constituționale, unele dintre acestea conferind oricărui judecător competența de a exercita controlul de constituționalitate, în timp ce altele instituie un corp de judecători specializat în exercitarea acestui control.

§2. Tipologia formelor de control al constituționalității legilor

165. Controlul constituționalității legilor poate fi definit ca **activitatea organizată de verificare a conformității legilor cu Constituția.** Controlul constituționalității legilor se poate clasifica utilizând mai multe criterii.

166. După criteriul organelor competente a exercita controlul, distingem următoarele forme de control: controlul exercitat de un organ politic, controlul exercitat de către instanțele judecătorești și controlul exercitat de un organ unic, special și specializat. Într-o altă opinie, după acest criteriu distingem două forme: controlul exercitat de un organ politic și controlul exercitat de un organ jurisdicțional.

a) Controlul exercitat de un organ politic a fost creat pornind de la ideile abatelui Sieyès, fiind concretizat pentru prima oară în Senatul conservator instituit de Constituția franceză a anului VIII (1799). Aceeași funcție a avut-o și Senatul din timpul celui de-al doilea Imperiu francez, înainte de a se transforma într-o cameră legislativă. În România, un control politic a fost exercitat de Corpul Ponderator creat prin *Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris* (1864), precum și sub imperiul Constituției din 1965. Controlul politic este criticabil sub aspectul eficienței sale. Astfel, nu există garanția independenței persoanelor însărcinate cu exercitarea controlului, iar controlul de oportunitate se poate oricând substitui controlului de constituționalitate.

b) Controlul exercitat de un organ jurisdicțional. Ne aflăm în prezența acestui tip de control atunci când este garantată independența membrilor organului de control, precum și atunci când procedura de control cuprinde garanțiile clasice ale unei proceduri jurisdicționale. De asemenea, în cadrul acestei forme de control, decizia organului de control se bucură de autoritatea lucrului judecat. În cadrul acestei forme de control putem identifica o serie de subtipuri. Astfel, controlul poate fi **difuz** sau **descentralizat,** atunci când este exercitat de orice instanță

judecătorească din sistemul judiciar respectiv. Controlul este **concentrat** sau **centralizat** atunci când este exercitat de instanța supremă sau de un organ unic, special și specializat.

167. După criteriul momentului în care se exercită controlul, putem vorbi despre control anterior intrării în vigoare a legii și control posterior acestui moment.

a) Controlul anterior (*a priori*) este exercitat înainte ca legea să fie promulgată. Avantajul acestui tip de control este evitarea insecurității juridice care poate apărea în cazul constatării neconstituționalității unor legi deja intrate în vigoare. Cu toate acestea, din reglementările constituționale și legale existente în diversele sisteme constituționale, rezultă și un dezavantaj al controlului *a priori*, și anume acela că nu permite accesul persoanelor la justiția constituțională.

b) Controlul *a posteriori* intervine atunci când legea a intrat deja în vigoare. Controlul *a posteriori* este considerat veritabilul control de constituționalitate, deoarece intervine atunci când neconstituționalitatea rezultă în procesul de aplicare în concret a legilor. În plus, controlul posterior asigură, de regulă, accesul particularilor la justiția constituțională.

168. După criteriul subiectelor cu drept de sesizare a jurisdicției constituționale, distingem controlul la inițiativa autorităților publice și controlul la inițiativa particularilor. Într-o altă opinie, se disting trei forme de control: acțiunea populară, controlul la sesizarea unei instanțe ordinare și controlul la sesizarea autorităților politice. Desigur, aceste formule nu sunt exclusive, în cadrul aceluiași sistem putând exista combinații între ele.

a) Acțiunea populară (*actio popularis*) este cea mai deschisă tehnică de control, permițând oricărui cetățean care are un interes să conteste constituționalitatea unei legi. Dezavantajul unei asemenea forme de control este riscul de supraîncărcare a jurisdicțiilor constituționale cu astfel de acțiuni. În scopul evitării acestui risc, se reglementează unele proceduri de filtrare a cererilor, pentru a îndepărta cererile inadmisibile.

b) Sesizarea jurisdicției constituționale de către instanțele ordinare intervine atunci când controlul de constituționalitate se exercită indirect, pe cale de excepție. Astfel, orice persoană poate, în cadrul unui litigiu în care este parte, să invoce în fața instanței care judecă acel litigiu excepția de neconstituționalitate a unei dispoziții legale de care depinde judecarea cauzei. Această formulă este utilizată în Italia, Germania, Spania, România.

c) Sesizarea jurisdicției constituționale de către autoritățile politice. În cadrul acestei forme de control, se încredințează unor autorități politice dreptul de a sesiza judecătorul constituțional. Astfel, în Franța, Consiliul constituțional poate fi sesizat de către Președintele Republicii, primul-ministru, Președinții adunărilor legislative și de către 60 de deputați sau 60 de senatori. În România, Curtea Constituțională poate fi sesizată cu neconstituționalitatea unei legi înainte de promulgare de către Președintele României, de Guvern, de Înalta Curte de Casație și Justiție, de Avocatul Poporului, de Președinții celor două Camere ale Parlamentului, precum și de 50 de deputați sau de 25 de senatori. Această formă de control este considerată ca o formă de protecție a minorității politice, dar este mai puțin eficientă în privința protecției drepturilor fundamentale, deoarece rareori este utilizată de subiectele „neutre" din punct de vedere politic (Avocatul Poporului, ÎCCJ) în scopul apărării acestor drepturi și mai des ca armă politică. Există, însă, și excepții, cum ar fi invocarea obiecției de neconstituționalitate a legii privind securitatea cibernetică a României, declarată neconstituțională prin Decizia nr. 17/2015, pentru încălcarea, între altele, a dreptului de acces la justiție și a dreptului la respectul vieții private.

169. După criteriul modului de control, distingem controlul pe cale de acțiune și controlul pe cale de excepție. În cadrul **controlului pe cale de acțiune**, reclamantul se adresează direct jurisdicției constituționale, cerând constatarea neconstituționalității unei legi. **Controlul pe cale de excepție** se realizează în două etape: invocarea excepției de neconstituționalitate în cadrul unui litigiu în fața unei instanțe ordinare și, după sesizarea jurisdicției constituționale de către această instanță, soluționarea excepției de neconstituționalitate de către Curtea Constituțională.

170. După criteriul reglementării, distingem **controlul explicit**, care este prevăzut expres de constituție, și **controlul implicit**, care nu este prevăzut în mod expres de constituție, dar există implicit, ca o consecință a principiului general al legalității.

§3. Modele contemporane de control al constituționalității legilor

171. În mod tradițional, se disting două modele ale controlului constituționalității legilor în statele contemporane: modelul american și

modelul european. Doctrina a semnalat însă unele tendințe recente de formare a unor noi modele, fie din punctul de vedere al situării geografice („modelul latino-american"), fie din cel al scopului controlului exercitat.

3.1. Modelul american al controlului constituționalității legilor

172. Controlul constituționalității legilor nu este înscris expres în Constituția SUA din 1787. Este incontestabil, însă, că ideea controlului jurisdicțional al constituționalității legilor o datorăm Curții Supreme a SUA și faimoasei decizii în cauza *Marbury v. Madison* din 1803:

> Este în mod evident domeniul de competență și îndatorirea puterii judecătorești să stabilească ce este legea. Cei care aplică legea în cazuri determinate trebuie în mod necesar să prezinte și să interpreteze acea regulă. Dacă două legi se află în conflict, curțile trebuie să decidă în privința efectelor fiecăreia. La fel, în cazul în care legea este în opoziție cu Constituția. Dacă atât legea, cât și Constituția sunt aplicabile într-o anumită cauză, astfel încât Curtea trebuie să decidă asupra acelei cauze conform legii, ignorând Constituția, sau conform Constituției, ignorând legea, Curtea trebuie să decidă care anume din aceste două norme guvernează cauza. Aceasta constituie esența strictă a îndatoririi judiciarului. (Trad. M. Balan, B. Iancu).

Astfel a apărut controlul jurisdicțional al constituționalității legilor, orientat spre protecția drepturilor individului, dar și spre interesul general de respectare a supremației constituției.

Prin aplicarea raționamentului judecătorului Marshall, Președintele de atunci al Curții Supreme a SUA, raționament inspirat din postulatele autorilor *Federalist Papers* – în special Alexander Hamilton, cel care a susținut puterea judecătorului de a interpreta și explicita constituția, precum și de a statua asupra conformității cu aceasta a celorlalte norme –, a fost instituită posibilitatea tuturor instanțelor americane de a verifica constituționalitatea legilor, la sesizarea uneia dintre părțile implicate într-un litigiu dat. Acesta este actul de naștere a excepției de neconstituționalitate în special și a accesului direct al particularilor la jurisdicția competentă a proceda la controlul de constituționalitate. Excepția de neconstituționalitate nu

reprezintă singura modalitate prin care particularii pot declanșa procesul de control al constituționalității legilor în fața instanțelor americane: întâlnim și procedura *injunction*, precum și pe cea a deciziilor declaratorii asupra constituționalității.

3.1.1. Caracteristicile modelului american

173. Putem identifica următoarele trăsături generale ale acestui model:

a) Modelul american al controlului constituționalității legilor se distinge în primul rând prin caracterul său **difuz și descentralizat.** Astfel, în Statele Unite, orice instanță este competentă a aprecia și judeca constituționalitatea legilor.

b) O altă caracteristică a modelului american este caracterul său **concret.** Contestarea constituționalității apare în cadrul unor litigii concrete, iar decizia instanței cu privire la problema de constituționalitate produce efecte concrete asupra părților din litigiul respectiv.

c) Controlul de constituționalitate din cadrul modelului american este un control ***a posteriori***, necesitatea sa reieșind din procesul de aplicare a legii după intrarea sa în vigoare. De asemenea, este un control **incident**, el apărând în cadrul unui proces principal ce poartă asupra unor drepturi subiective individuale.

Procedura de control este, deci, declanșată de cetățeni. Există trei moduri diferite de declanșare a procedurii: excepția de neconstituționalitate, procedura injoncțiunilor și procedura deciziilor declaratorii. Ultimele două sunt procedee de acces direct al cetățeanului la controlul de constituționalitate.

d) Una din cele mai importante caracteristici ale modelului american vizează **efectele deciziilor** instanțelor privind chestiunile de neconstituționalitate. Aceste decizii au efecte exclusiv *inter partes*, legea declarată neconstituțională fiind înlăturată de la aplicare doar față de părțile procesului în care a fost ridicată chestiunea de neconstituționalitate. Dată fiind aplicarea, în sistemul judiciar american, a regulii precedentului, unele nuanțări sunt necesare. Potrivit precedentului judiciar sau regulii *stare decisis et non quieta movere*, o decizie a unei instanțe superioare este obligatorie pentru toate instanțele inferioare din cadrul aceleiași jurisdicții. În virtutea acestui principiu, o decizie de neconstituționalitate a Curții Supreme americane va deveni obligatorie *erga omnes*. Astfel, în momentul în care, în urma exercitării căilor de atac,

Curtea Supremă ajunge să se pronunțe asupra chestiunii respective de neconstituționalitate, decizia sa va avea un efect similar cu al unei anulări, datorită regulii precedentului. Deși decizia Curții Supreme nu poate anula în mod formal o lege, ea îi poate paraliza aplicarea de către celelalte instanțe, care sunt ținute de această decizie.

174. În cadrul sistemului american de control al constituționalității, rolul cel mai important aparține **Curții Supreme a SUA**, plasată în vârful ierarhiei complexului sistem judiciar. Ea are dificila sarcină de a controla, regulariza și unifica jurisprudența instanțelor inferioare, dispunând de o competență generală în acest sens. „Nicio curte constituțională în niciun stat nu a jucat și nu joacă un rol comparabil cu cel al Curții Supreme în Statele Unite" (Zoller, 1997, p.10). Jurisprudența Curții în problemele de constituționalitate și impactul acesteia asupra ordinii constituționale americane întăresc această afirmație. Scopul declarat al acestui activism judiciar este impunerea respectării Constituției federale și, implicit, a respectării drepturilor constituționale garantate cetățenilor. Fără jurisprudența Curții, Constituția ar rămâne literă moartă. Pentru a ilustra mai bine această realitate, sunt elocvente cuvintele, devenite celebre, ale lui Charles Evans Hughes, guvernator al statului New York în 1908: „Noi ne supunem unei Constituții, dar Constituția este ceea ce Curtea Supremă spune că este". Practic, o mare parte a normelor dreptului constituțional american sunt creația judecătorilor și, în virtutea principiului precedentului judiciar, *stare decisis*, au devenit norme juridice obligatorii pentru cauzele viitoare cu o valoare egală cu cea a actelor legislativului.

Realizarea cea mai importantă a Curții Supreme este construirea statutului juridic al unei constituții „vii", sau a „constituției drepturilor": constituția este supremă, singura lege supremă a poporului american.

Curtea Supremă a impus de-a lungul timpului respectarea de către statele membre ale uniunii a drepturilor garantate prin Constituția federală (*Bill of Rights*), drepturi ce, inițial, puteau fi opuse doar puterii federale. Probleme ca egalitatea în drepturi, libertatea de expresie, dreptul la viață privată etc. au făcut obiectul unor cauze celebre, iar impactul activității Curții s-a materializat în 1964 în adoptarea de către Congres a legii asupra drepturilor civile (*Civil Rights Act*). Puterea Curții a fost însă caracterizată ca o „putere a opiniei, de care este cel mai greu a uza, pentru că este imposibil a-i determina exact limitele. Este deseori la fel de periculos a rămâne în cadrul acestor limite ca și a le depăși".

175. Sistemul american astfel instituit s-a dezvoltat și a fost receptat ca model de o serie întreagă de state din Europa (Austria – până la 1920, Elveția, Grecia, țările nordice) și America Latină (Republica Dominicană – 1844, Mexic – 1847, Argentina – 1860, Brazilia – 1891 etc.).

3.2. Modelul european de control al constituționalității legilor

3.2.1. Bazele teoretice

176. Nașterea și dezvoltarea **modelului european** de control al constituționalității legilor stă în mod incontestabil sub semnul gândirii lui Hans Kelsen. Dacă modelul american s-a născut din necesități practice și în lipsa oricărei prevederi constituționale exprese, modelul european este rodul unei munci teoretice a unui mare jurist austriac, Hans Kelsen. Ordinea juridică, în viziunea lui Kelsen, nu este un sistem de norme juridice de același rang, ci un edificiu cu mai multe etaje suprapuse, o piramidă sau ierarhie formată dintr-un anumit număr de paliere sau de „straturi" de norme juridice, în vârful căreia se află constituția.

Consecința acestei ierarhii este crearea unei relații între diversele categorii de norme, astfel încât unele dintre acestea își datorează validitatea normelor superioare: o regulă nu mai are o valoare juridică în sine, ci doar prin raportare la o altă normă, aflată, la rândul ei, în aceeași relație cu o normă superioară. Într-un asemenea sistem, este evident că ideea de conformitate este esențială pentru buna funcționare a lui. De aceea, apare logică necesitatea unui control atât al regularității actelor juridice individuale, al legalității actelor normative subordonate legii, dar și a unui control al constituționalității legilor. Hans Kelsen a propus astfel, pentru prima dată, o teorie a ordinii juridice care să justifice și să legitimeze controlul constituționalității legilor, în scopul de a garanta validitatea întregului sistem juridic: fără acest control, garanție a regularității, cheia de boltă a teoriei kelseniene nu ar fi asigurată, iar piramida s-ar dărâma.

177. Varianta kelseniană de control al constituționalității vizează crearea unui organ unic, special și specializat în exercitarea controlului, care să fie însă doar un **legislator negativ**, deci să nu poată interveni în opera legislativă decât prin sancționarea eventualelor situații de neconstituționalitate. Jurisdicția constituțională aparținând modelului

kelsenian nu creează norme, ci doar are rolul principal în verificarea conformității legilor cu constituția.

3.2.2. Caracteristicile modelului european de control al constituționalității legilor

178. Modelul european de control al constituționalității legilor presupune crearea unei instanțe unice, specială și specializată, însărcinată cu exercitarea controlului și denumită Curte sau Tribunal Constituțional. El se caracterizează, de asemenea, prin combinarea controlului abstract cu controlul concret, ca și a controlului anterior cu cel posterior intrării în vigoare a legii. O altă combinație posibilă este cea a controlului pe cale de acțiune cu controlul pe cale de excepție. Există însă și sisteme care au preferat doar una dintre aceste variante.

a) O primă caracteristică a modelului european este **exercitarea controlului de constituționalitate de către o jurisdicție constituțională specializată** sau „monopolul controlului". Jurisdicțiile constituționale speciale sunt de regulă independente de celelalte autorități publice. Uneori, ele sunt încadrate în sfera puterii judiciare (în Germania). Principala funcție a acestor instanțe este de a „spune dreptul", și nu de a se pronunța asupra oportunității politice a unei legi. De aceea, ele au calitatea de „legislator negativ".

Specificul modelului european apare și în ceea ce privește **modul de numire a membrilor jurisdicțiilor constituționale**. Rolul principal în această numire o au autoritățile politice: Parlamentul, Președintele, Regele, Curtea de Casație etc. Astfel, în Germania, 8 judecători ai Tribunalului Constituțional sunt numiți de Bundestag și 8 de Bundesrat. În Belgia, judecătorii Curții Constituționale sunt numiți de rege, pe baza unei liste prezentate de Camerele Parlamentului. În Italia, 5 membri ai Curții Constituționale sunt numiți de Președintele Republicii, 5 de către Parlament și 5 de către Curtea de Casație, Consiliul de Stat și Curtea de Conturi.

b) **Posibilitatea exercitării unui control abstract de constituționalitate** este o altă trăsătură a modelului european. Controlul abstract al normelor apare atunci când cauza dedusă Curții Constituționale nu reprezintă o „confruntare" juridică clasică între două părți și nici nu apare ca urmare a necesității soluționării unui litigiu anterior. Controlul abstract de constituționalitate implică o confruntare între norma constituțională

de referință și norma legislativă atacată. Judecătorul constituțional se pronunță asupra conformității acestei legi cu constituția, și nu asupra aplicării ei într-un litigiu particular.

Modelul european nu exclude însă varianta controlului concret. Astfel, în Italia, Germania, Austria, Spania, instanțele constituționale sunt competente a soluționa excepțiile de neconstituționalitate ridicate în cadrul litigiilor concrete între particulari. De asemenea, procedurile de recurs direct al particularilor privind încălcări ale drepturilor lor fundamentale, îndreptate fie împotriva unor acte legislative, fie administrative sau chiar jurisdicționale pot fi considerate proceduri de control concret al constituționalității.

c) O a treia caracteristică a modelului european este **posibilitatea autorităților publice de a sesiza jurisdicția constituțională**. De regulă, controlul la inițiativa autorităților publice este un control abstract. Pentru ca sesizarea să poată fi făcută, direct sau indirect, de către particulari, se cere existența unui interes concret pentru soluționarea chestiunii de neconstituționalitate.

d) Logica sistemului kelsenian impune, ca trăsătură specifică, **autoritatea absolută de lucru judecat** a deciziilor Curților Constituționale și efectul lor obligatoriu *erga omnes*. Contenciosul constituțional din cadrul modelului european rămâne, deci, indiferent de caracterul abstract sau concret al controlului sau de modul său de declanșare, un contencios „obiectiv", desprins de interesul subiectiv al autorului sesizării. Efectele *erga omnes* ale deciziilor jurisdicțiilor constituționale europene sunt o garanție a coerenței ordinii juridice. Există însă și excepții de la această regulă. Astfel, în Portugalia, deciziile Tribunalului Constituțional în cadrul controlului concret au doar o autoritate relativă de lucru judecat. Cu toate acestea, interesul asigurării securității juridice impune existența unor mecanisme care permit invocarea deciziilor respective în litigii similare sau chiar declanșarea unui control abstract cu efecte *erga omnes*.

3.2.3. Dezvoltarea și receptarea modelului european

179. Modelul european de control al constituționalității legilor s-a dezvoltat într-o primă fază în Europa occidentală, după Primul Război Mondial. Aceasta este uneori denumită „perioada austriacă" a dezvoltării modelului european, datorită apariției primelor Curți Constituționale în Austria (1920) și în Cehoslovacia, în același an. În 1931, apare în Spania un

Tribunal al garanțiilor constituționale. Curți similare au existat în Germania și în Irlanda.

Al doilea „val" al dezvoltării modelului european de justiție constituțională a început în 1945, odată cu sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial. Căderea regimurilor nazist și fascist și reconstrucția democrațiilor occidentale au determinat reconsiderarea „dogmelor" supremației legii și suveranității parlamentare. În acest amplu proces, controlul constituționalității legilor s-a impus cu mare forță ca fiind unul din cele mai importante instrumente capabile a garanta drepturile minorității politice, dar și drepturile fundamentale ale cetățenilor. Noile constituții ale Austriei, Italiei, Germaniei au creat Tribunale și Curți Constituționale. În Franța, abia în 1958, noua Constituție prevede crearea Consiliului Constituțional.

Cea de-a treia etapă în dezvoltarea modelului kelsenian începe în anii 1970, odată cu noile constituții ale Greciei (1975), Portugaliei (1976) și Spaniei (1978), care au introdus controlul constituționalității legilor. În același timp, această perioadă se caracterizează prin reforme ale sistemelor de control existente în Germania (1969 și 1971), Austria (1975) și în Suedia (1979). În Franța, în această perioadă are loc „redescoperirea" Consiliului constituțional prin efectul celebrei decizii din 16 iulie 1971 asupra libertății de asociere, care a deschis drumul spre asumarea rolului Consiliului de garant al drepturilor fundamentale. În 1980, apare în Belgia Curtea de Arbitraj, redenumită, din 2007, Curtea constituțională, competentă a controla constituționalitatea legilor. În 1997 a fost creată Curtea Constituțională a Marelui Ducat al Luxemburgului.

Evenimentele care au avut loc în Europa Centrală și de Est începând cu anul 1989 au determinat o nouă etapă în procesul de dezvoltare și difuziune a modelului european al controlului constituționalității legilor. După căderea regimurilor comuniste, noile constituții din aceste state au consacrat, rând pe rând, controlul de constituționalitate după modelul kelsenian. De altfel, unele state central și est-europene abandonaseră deja sistemul de control parlamentar al constituționalității, instituind curți constituționale: Iugoslavia în 1963, Cehoslovacia în 1968 și Polonia în 1982. Desigur, această inițiativă a însemnat un pas timid spre impunerea principiilor statului de drept, dar anul 1989 a deschis și acestor sisteme posibilitatea de reformă.

Noile Constituții ale României, Bulgariei, Poloniei, Cehiei, Slovaciei, Ungariei, Rusiei au instituit Curți Constituționale și mecanisme de control

jurisdicțional al constituționalității legilor, ca o emblemă a regimurilor democratice în devenire, alături de garantarea separației puterilor și a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Difuziunea modelului kelsenian al controlului constituționalității legilor a depășit însă granițele Europei, în America Latină, în state ca Panama, Costa Rica, Guatemala, Ecuator, Chile sau Peru. Aceste state au păstrat însă și unele mecanisme de control de tip american, putând fi caracterizate ca sisteme mixte de control. Modelul european a avut și o influență considerabilă în Asia (Coreea de Sud și Thailanda) și în Africa (Africa de Sud, Maroc, Tunisia, Algeria).

§4. Justiția constituțională în România

4.1. Istoric (1866-1945)

180. O evoluție interesantă a avut-o controlul constituționalității legilor în România. La 1864, prin Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris, controlul de constituționalitate își făcuse loc între instituțiile constituționale românești, în varianta sa politică, exercitat de Corpul Ponderator. Controlul jurisdicțional al constituționalității legilor avea să apară mai târziu, pe cale pretoriană, sub imperiul Constituției din 1866. Putem distinge mai multe etape în dezvoltarea istorică, inclusiv din punctul de vedere al accesului individual la acest tip de control în România.

181. O primă etapă se întinde din 1866 până în anul 1912. În această perioadă au apărut unele decizii ale Curții de Casație (1875, 1886) care mai mult au sugerat dreptul judecătorului de a se pronunța în privința conformității cu constituția a normelor pe care sunt chemați să le aplice: „Considerând că în fața a două legi care se contrazic și se anulează una pe alta, judecătorul care este obligat să se pronunțe, va trebui să nu aplice decât una din ele și să nu țină seama de cealaltă" (Al. Văleanu, p. 11). În 1902, în cadrul unui litigiu privind vânzarea terenurilor cu care fuseseră împroprietăriți foștii clăcași, Curtea de Casație a declarat neconstituțională Legea din 1900 care autoriza asemenea vânzări, introducând mai tranșant problema controlului jurisdicțional al constituționalității legilor în circuitul jurisprudențial: „(...) acea dispoziție din art. 1 al legii din 1900, *fiind contrare art. 132 din Constituție, este fără efect juridic* (s.n. – B.S.-G.)".

182. Cu toate acestea, abia în anul 1912, cu ocazia celebrului „proces al tramvaielor din București", controlul jurisdicțional al constituționalității legilor a intrat în circuitul jurisprudențial al instanțelor din România. Hotărârea Tribunalului Ilfov și mai apoi Decizia Curții de Casație în procesul Societății de Tramvaie au fost și sunt considerate o jurisprudență de avangardă în epoca respectivă. Aceasta, pentru că, până la data respectivă, doar Elveția, Norvegia și Grecia preluaseră modelul american de control al constituționalității legilor, România devenind astfel printre primele țări europene care au adoptat un asemenea control jurisdicțional pe cale pretoriană.

În epocă nu au lipsit dezbaterile doctrinare asupra speței, care au depășit granițele României. Doi reputați specialiști francezi în dreptul public – Henri Berthélémy și Gaston Jèze – au fost chemați să trateze chestiunea admisibilității controlului de constituționalitate în cazul respectiv. În memoriul publicat în revista franceză de drept public din anul 1912, cei doi profesori au reluat argumentele clasice în favoarea exercitării unui asemenea control de către judecători: atunci când una din părți invocă o lege constituțională contrară legii ordinare invocate împotriva ei, judecătorul trebuie să facă să prevaleze pe aceea care se află pe treapta cea mai înaltă în ierarhia normelor. De aceea, autorii memoriului au concluzionat că judecătorii din România sunt abilitați să judece excepții de neconstituționalitate cu ocazia unui proces.

183. Anul 1912 deschide, așadar, o nouă etapă în dezvoltarea controlului constituționalității legilor în România. Excepția de neconstituționalitate a devenit un instrument utilizat în cadrul litigiilor pentru a proteja drepturile și interesele părților. Pe cale jurisprudențială au fost stabilite unele reguli privitoare la modul în care instanțele puteau exercita controlul constituționalității legilor.

184. În practică, exercitarea acestui control a fost destul de redusă după 1912. Abia în 1921 a fost pusă în discuție constituționalitatea unui decret-lege privind prorogarea obligatorie a contractelor de locațiune, iar în 1922 a fost examinată chestiunea de neconstituționalitate a legii agrare din 1921. Principalul efect al asumării controlului constituționalității legilor de către instanțele românești a fost, în opinia unor doctrinari ai vremii, „împiedicarea Parlamentului de a vota legi neconstituționale, asemănătoare celei din 1911".

185. Cea de-a treia etapă în dezvoltarea controlului constituționalității legilor în România a început odată cu introducerea, prin Constituția din 1923, a acestui control exercitat de Curtea de Casație, în secțiuni unite. Deși elaborată după apariția primelor Curți Constituționale create în cadrul modelului kelsenian de control al constituționalității legilor, Constituția din 1923 păstra în mare parte specificul modelului american, menținând „un sistem tehnic bine rodat și uns de o jurisprudență prudentă" (Alexianu, 1935, p. 8).

Reglementarea constituțională de la 1923 a introdus însă raționalizarea controlului jurisdicțional al constituționalității legilor. Aceasta a fost determinată în primul rând de necesitatea unei mai bune administrări a justiției, prin evitarea ca procesul să revină, ca urmare a exercitării controlului constituționalității legilor, de două ori la aceeași instanță. De asemenea, s-a avut în vedere și „salvarea prestigiului legilor", prin discutarea validității lor constituționale doar de către instanța supremă. Sistemul de control era unul concentrat: judecătorii de la prima instanță și de la apel pierdeau competența de a se pronunța asupra constituționalității legilor. Excepțiile de neconstituționalitate erau soluționate de Curtea de Casație, care statua în plenul său, devenind astfel „o Curte Constituțională unică și supremă". Regimul juridic al controlului de constituționalitate era prevăzut de art. 103 din Constituția din 1923 și de art. 29 din Legea de organizare a Curții de Casație.

186. Principalele trăsături ale acestui control erau următoarele:

a) încredințarea competenței de exercitare a controlului doar Curții de Casație;

b) posibilitatea inițierii controlului doar cu ocazia unui litigiu, pe cale de excepție;

c) constituționalitatea legii era verificată doar în ultimă instanță, după parcurgerea tuturor gradelor de jurisdicție. Un astfel de recurs la jurisdicția secțiunilor unite ale Curții de Casație era o cale extraordinară de atac împotriva unei hotărâri judecătorești. Exista însă o excepție: dacă părțile litigiului acceptau suspendarea procesului pentru a permite discutarea prealabilă a constituționalității legii a cărei aplicare se cerea;

d) soluția privind neconstituționalitatea unei legi producea efecte doar în litigiul în care aceasta a fost invocată.

187. Perioada 1923-1938 s-a caracterizat prin apariția unei jurisprudențe constituționale prudente, chiar restrictive. Limitele exercitării controlului

au fost impuse de însăși Curtea de Casație prin stabilirea unor reguli jurisprudențiale, cum ar fi:

– trebuia justificat un interes pentru declanșarea unui recurs în neconstituționalitate;

– controlul de constituționalitate putea fi exercitat doar la sesizare, Curtea nefiind abilitată să se sesizeze din oficiu asupra unei asemenea chestiuni;

– dacă chestiunea de neconstituționalitate nu a fost ridicată în fața instanțelor de fond până la terminarea recursului, nu mai putea fi ridicată ulterior și direct în fața Secțiunilor Unite ale Curții de Casație;

– dacă partea invoca înaintea instanței de fond în susținerea cauzei sale mai multe motive de neconstituționalitate, era obligată să le dezvolte pe toate cu ocazia judecății, altfel se considera că a renunțat la ele și nu mai puteau fi invocate ulterior în același proces.

În perioada amintită, deși numărul sesizărilor Curții de Casație cu recursuri în neconstituționalitate a crescut constant, deciziile de declarare a neconstituționalității unor legi au fost foarte rare. Chiar și așa, s-a constatat o creștere a autorității hotărârilor Curții: atât Guvernul, cât și Parlamentul au încercat să redacteze și să adopte legi în spiritul jurisprudenței Curții. De asemenea, atunci când o lege era declarată neconstituțională, aceasta era abrogată, iar legislativul „se grăbea să se pună de acord cu opinia instanței supreme".

Rolul Curții de Casație de „gardian al constituției" și de controlor al activității Parlamentului s-a accentuat în această perioadă. Desigur, activitatea sa nu a fost scutită de critici. În doctrină au fost propuse modificări ale sistemului de control al constituționalității legilor, mergându-se până la a se propune suprimarea „controlului represiv", *a posteriori*, și înlocuirea lui cu un sistem preventiv, care ar fi fost mai potrivit pentru a asigura o mai mare stabilitate legislativă. Această propunere a fost criticată, între altele, și pentru considerentul că ar fi lipsit cetățenii de posibilitatea de a cere justiției „ca Parlamentul să fie obligat să respecte constituția. (...) Și tocmai pentru că sistemul românesc a fost dat ca exemplu și că s-a recomandat chiar introducerea lui în legislația franceză, noi nu putem cere suprimarea lui, dimpotrivă, trebuie să cerem perfecționarea lui" (Alexianu, 1935, p. 79).

188. Constituția din 1938, în art. 75, menținea formularea art. 103 din Constituția din 1923 privind competența Curții de Casație și Justiție de a exercita controlul de constituționalitate. În perioada 1938-1946, Curtea

de Casație și-a continuat activitatea de jurisdicție constituțională, iar spre sfârșitul acestei perioade a intervenit chiar cu unele decizii îndrăznețe în noul context istorico-politic. Astfel, într-o decizie din 4 aprilie 1946, Curtea de Casație a statuat că prevederea art. 20 din Legea nr. 439/1945, potrivit căreia deciziile comisiilor speciale pentru soluționarea contestațiilor împotriva listelor imobilelor rechiziționate nu puteau fi atacate cu nicio cale de atac, era neconstituțională, fiind contrară art. 103 alin. (3) din Constituția din 1923, încă în vigoare la acea dată.

4.2. Curtea Constituțională a României

189. După o perioadă de umbră, în timpul regimului totalitar, când controlul de constituționalitate a devenit o formalitate politică, îndeplinită de o comisie a „parlamentului" epocii – Marea Adunare Națională –, asistăm la revirimentul ideii de justiție constituțională în România, odată cu crearea Curții Constituționale, prin Constituția din 1991 și Legea organică nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, lege modificată de mai multe ori și republicată în 2010[1]. Dacă instaurarea controlului constituționalității legilor în România a fost tributară, prin modul de apariție, dar și prin funcționare, modelului american, noul sistem este în mod cert de inspirație europeană, de fapt o receptare a modelului kelsenian al curților și tribunalelor constituționale.

4.2.1. Natura juridică și funcțiile Curții Constituționale

190. Controlul constituționalității legilor este reglementat de Titlul V (art. 142-147) din Constituția României, precum și de Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cu modificările din anii 1997, 2004 și 2010. Curtea Constituțională și-a adoptat și Regulamentul de organizare și funcționare.

În doctrină au avut loc discuții cu privire la natura juridică a Curții Constituționale astfel reglementate. Ea a fost caracterizată ca fiind o **autoritate publică politico-jurisdicțională**. Componenta politică este dată de exercitarea controlului prealabil al constituționalității, control prin esența sa politic, iar caracterul jurisdicțional rezultă din trăsăturile activității pe care o desfășoară în cadrul procesului de control al

[1] Republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

constituționalității legilor: Curtea Constituțională „spune dreptul", ca orice alt organ de jurisdicție, dar nu cu referire la drepturile și interesele unei persoane, astfel cum este caracteristic unei instanțe judecătorești, ci cu privire la legitimitatea constituțională a legii. În această ordine de idei, au fost identificate următoarele **trăsături și funcții ale Curții Constituționale:**

a) Curtea Constituțională este o **autoritate publică politico-jurisdicțională**, care, în exercitarea unora dintre atribuțiile sale, are și un rol politic;

b) Curtea Constituțională nu face parte din puterile statului, este o **autoritate publică independentă;**

c) Curtea Constituțională este **unica autoritate de jurisdicție constituțională** din România în privința atribuțiilor stabilite de Constituție;

d) Curtea Constituțională are ca funcție principală **garantarea supremației Constituției,** conform art. 1 alin. (1) din Legea nr. 47/1992;

e) Curtea Constituțională sprijină **buna funcționare a puterilor clasice,** în cadrul raporturilor lor constituționale bazate pe separația și echilibrul puterilor;

f) Curtea Constituțională este unul dintre **garanții drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.**

4.2.2. Organizarea Curții Constituționale

191. Curtea Constituțională este formată din 9 judecători numiți pentru un mandat de 9 ani, fără posibilitatea de prelungire sau de reînnoire a mandatului. Trei judecători sunt numiți de către Camera Deputaților, trei de către Senat și trei de către Președintele României. Președintele Curții Constituționale este ales dintre judecătorii Curții, pentru un mandat de trei ani. Curtea Constituțională se reînnoiește la fiecare trei ani cu câte o treime.

Constituția României prevede, în art. 143, următoarele **condiții** care trebuie îndeplinite pentru a candida la funcția de judecător al Curții Constituționale:

– pregătire juridică superioară;

– înaltă competență profesională;

– o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior.

În activitatea lor, judecătorii sunt independenți și inamovibili pe durata mandatului. Ei nu pot fi trași la răspundere pentru opiniile și

voturile exprimate la adoptarea soluțiilor. De asemenea, judecătorii Curții Constituționale nu pot fi trimiși în judecată penală sau contravențională decât cu aprobarea Biroului permanent al Camerei Deputaților, al Senatului sau a Președintelui României, după caz, și la cererea procurorului general.

4.2.3. Atribuțiile Curții Constituționale a României

192. Atribuțiile Curții Constituționale nu privesc doar controlul constituționalității legilor, ci și alte domenii, aflate în strânsă legătură cu aplicarea și respectarea Constituției. Potrivit art. 146 din Constituție, Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

a) *Exercită un control al constituționalității legilor anterior promulgării acestora*, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție. Controlul *a priori* se exercită la sesizarea Președintelui României, a unuia din președinții celor două Camere ale Parlamentului, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau 25 de senatori. În cazul în care, în exercitarea acestei atribuții, Curtea Constituțională pronunță o decizie de neconstituționalitate a legii atacate, potrivit noului text constituțional [art. 147 alin. (2)], Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale.

b) *Se pronunță din oficiu asupra inițiativelor de revizuire a Constituției*, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție. Pronunțarea Curții Constituționale în acest unic caz de sesizare din oficiu trebuie să aibă în vedere, pe de o parte, constituționalitatea *extrinsecă* a inițiativei de revizuire, iar, pe de altă parte, constituționalitatea sa *intrinsecă*. În primul caz, Curtea Constituțională verifică respectarea dreptului de inițiativă a revizuirii Constituției, prevăzut de art. 150 din Constituție. În al doilea caz, Curtea controlează respectarea limitelor revizuirii, prevăzute de art. 152 din Constituție. De asemenea, Curtea Constituțională se pronunță și asupra legilor de revizuire a Constituției, adoptate de Parlament și înainte de supunerea spre aprobare prin referendum.

c) *Exercită controlul constituționalității tratatelor și altor acorduri internaționale*, în temeiul art. 146 lit. b) din Constituție, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Potrivit art. 147 alin. (3) din Constituție, în cazul în care constituționalitatea tratatului sau acordului internațional a fost constatată potrivit art. 146 lit. b), acesta

nu poate face obiectul unei excepții de neconstituționalitate. Tratatul sau acordul internațional constatat ca fiind neconstituțional nu poate fi ratificat. Corelând acest text cu art. 11 alin. (3) din Constituția revizuită, rezultă că un tratat sau acord internațional neconstituțional va putea fi ratificat în acea formă doar după revizuirea Constituției.

d) *Exercită controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului*, în temeiul art. 146 lit. c) din Constituție. Acest control se exercită *a posteriori*, deci după intrarea în vigoare a regulamentelor parlamentare, și este tot un control la sesizare. Subiectele cu drept de sesizare a Curții Constituționale în acest caz sunt: unul din președinții celor două Camere, un grup parlamentar sau un număr de cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori. Dacă regulamentul este declarat neconstituțional, el este trimis Camerei care l-a adoptat, dar nu există nicio cale procedurală prin care aceasta ar putea înlătura critica de neconstituționalitate. Ca atare, decizia de neconstituționalitate va fi obligatorie.

e) *Controlează constituționalitatea legilor și ordonanțelor posterior intrării lor în vigoare*, în conformitate cu art. 146 lit. d) din Constituție. Această atribuție a Curții Constituționale are ca obiect legile sau ordonanțele Guvernului. Este un control exercitat la sesizare. Particularitatea acestui control rezultă din faptul că instanța de contencios constituțional este sesizată cu o excepție de neconstituționalitate ridicată de una din părți, de procuror sau de instanță din oficiu, în cursul unui proces desfășurat în fața unei instanțe judecătorești. Neconstituționalitatea este, în acest caz, o chestiune incidentală în cadrul procesului principal. Curtea Constituțională este sesizată de către instanța în fața căreia s-a ridicat excepția. Invocarea excepției de neconstituționalitate este posibilă în orice fază a procesului, iar pe perioada soluționării ei judecata cauzei principale se suspendă. Decizia Curții Constituționale în soluționarea excepției de neconstituționalitate nu este susceptibilă de nicio cale de atac. Revizuirea Constituției din 2003 a introdus unele elemente noi în materia excepției de neconstituționalitate: posibilitatea ridicării ei și în fața *instanțelor de arbitraj comercial*; posibilitatea ridicării ei și direct, de către *Avocatul Poporului*.

De asemenea, textul constituțional revizuit consolidează efectele deciziilor Curții Constituționale în soluționarea unei excepții de neconstituționalitate. Potrivit art. 147 alin. (1), dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare constatate ca fiind neconstituționale își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile

neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.

f) *Soluționează conflictele juridice de natură constituțională.* Este o atribuție nou introdusă prin revizuirea din 2003 și este prevăzută de art. 146 lit. e) din Constituție. Această atribuție se exercită la sesizarea Președintelui României, a unuia din președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii.

g) *Constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în funcția de Președinte al României și comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului.* Această atribuție a Curții Constituționale se exercită în funcție de cauzele ce determină interimatul în funcția de Președinte al României. Până în prezent, această atribuție a fost exercitată de două ori, în urma suspendării din funcție a Președintelui României, în 2007 și 2012.

h) *Veghează la respectarea procedurii de organizare și desfășurare a referendumului și confirmă rezultatele acestuia*, atribuție ce se exercită în temeiul art. 146 lit. i) din Constituție și al Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului. În cadrul acestei atribuții, Curtea Constituțională primește rezultatele referendumului centralizate la nivel național și, pe baza acestora, prezintă Parlamentului un raport cu privire la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național și confirmă rezultatele acestuia. De asemenea, Curtea Constituțională publică rezultatul referendumului în Monitorul Oficial al României, Partea I, și în presă.

i) *Veghează la respectarea procedurii privind alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului.* Această atribuție presupune:

– înregistrarea câte unui exemplar al propunerilor de candidatură;

– rezolvarea contestațiilor împotriva soluțiilor date de către birourile electorale de circumscripție în legătură cu împiedicarea unui partid sau a unei formațiuni politice sau a unui candidat de a-și desfășura campania electorală;

– soluționarea contestațiilor împotriva candidaturilor;

– primirea proceselor-verbale privind rezultatele alegerilor prezidențiale și documentația aferentă;

– validarea sau anularea alegerilor prezidențiale;

– publicarea rezultatelor alegerilor prezidențiale în presă și în Monitorul Oficial;

– prezentarea în fața Parlamentului a unui exemplar din actul de validare a alegerii Președintelui în vederea depunerii jurământului.

j) *Emite avizul consultativ privind suspendarea din funcție a Președintelui României* în cazul în care acesta săvârșește fapte grave prin care încalcă prevederile constituționale.

k) *Verifică îndeplinirea condițiilor de exercitare a inițiativei legislative cetățenești* prevăzute de art. 74 din Constituție.

l) *Hotărăște asupra contestațiilor ce au ca obiect constituționalitatea unui partid politic*, în conformitate cu prevederile art. 1 alin. (3), art. 8 și art. 40 din Constituție. Astfel, potrivit art. 40 alin. (2) din legea fundamentală, sunt neconstituționale partidele sau organizațiile care, prin scopul sau prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României. Constatarea neconstituționalității unui partid pe aceste considerente revine Curții Constituționale.

m) *Îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții*, potrivit art. 146 lit. l) din Constituție. În temeiul acestei dispoziții, au fost introduse, ulterior revizuirii Constituției, în legea organică a Curții două atribuții: de a verifica constituționalitatea legilor de revizuire a Constituției; de a verifica constituționalitatea hotărârilor Parlamentului.

n) *Controlul constituționalității legilor de revizuire a Constituției* este o atribuție pe care Curtea Constituțională o exercită din oficiu: în termen de 5 zile de la adoptarea legii de revizuire a Constituției, Curtea se pronunță din oficiu asupra acesteia. În cazul în care Curtea constată neconstituționalitatea unor dispoziții ale legii de revizuire, aceasta se trimite Parlamentului în vederea reexaminării, pentru punerea ei de acord cu decizia Curții Constituționale. Până în prezent, nu a existat o astfel de situație.

o) *Controlează constituționalitatea hotărârilor Parlamentului.* Potrivit articolului 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, Curtea Constituțională se pronunță și asupra hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a hotărârilor plenului Senatului și a hotărârilor plenului celor două camere reunite ale Parlamentului, în aceleași condiții privind sesizarea ca și în cazul regulamentelor. Prin Decizia nr. 53/2011[1], Curtea Constituțională a adăugat la lege, statuând, fără să explice, faptul că „pot fi supuse controlului de constituționalitate numai hotărârile Parlamentului, adoptate după conferirea noii competențe, hotărâri care afectează valori,

[1] Publicată în M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2011.

reguli și principii constituționale sau, după caz, organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional". Ulterior, Curtea a încălcat propria jurisprudență, admițând să controleze constituționalitatea tuturor tipurilor de hotărâri, fără a mai face vreo distincție și intervenind, astfel, în activitatea politică a Parlamentului.

4.2.4. Procedura în fața Curții Constituționale

193. Exercitarea atribuțiilor Curții Constituționale are loc în cadrul unor proceduri stabilite de Legea de organizare și funcționare a Curții și detaliate în Regulamentul său de organizare și funcționare. Potrivit art. 14 din Legea nr. 47/1992 republicată, procedura jurisdicțională se completează cu regulile procedurii civile, în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în fața Curții Constituționale. Compatibilitatea procedurii se stabilește exclusiv de către Curte. Aceste reguli procedurale vizează: sesizarea Curții Constituționale, procedura prealabilă ședințelor, examinarea sesizării, deliberarea, comunicarea actelor Curții, publicarea acestor acte.

194. Din reglementările constituționale și legale se desprind unele reguli generale privind procedura în fața Curții Constituționale:

– controlul constituționalității legilor exercitat de Curtea Constituțională este un control la sesizare și realizat în limitele acesteia;

– sesizarea Curții Constituționale trebuie făcută în scris și motivat;

– plenul Curții Constituționale este legal constituit numai dacă sunt prezenți cel puțin două treimi din numărul judecătorilor;

– actele Curții Constituționale se adoptă cu votul majorității judecătorilor, cu excepția deciziilor privind constituționalitatea inițiativelor de revizuire a Constituției, care se adoptă cu o majoritate de două treimi;

– ședințele Curții sunt publice, cu excepția cazului în care, pentru motive întemeiate, se hotărăște ședința secretă;

– părțile au acces la lucrările dosarului;

– autoritățile publice, instituțiile, regiile autonome, societățile comerciale și orice alte organizații au obligația să comunice Curții Constituționale, la cererea acesteia, informațiile, documentele și datele pe care le dețin;

– cererile adresate Curții Constituționale sunt scutite de taxa de timbru.

A. Procedura în cazul controlului constituționalității legilor înainte de promulgare

195. Subiectele cu drept de sesizare a Curții Constituționale sunt: Președintele României, președinții celor două Camere, Guvernul, Înalta Curte de Casație și Justiție, un număr de cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori. Sesizarea trebuie să fie scrisă și motivată, potrivit art. 10 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată. Pentru ca aceste subiecte să-și poată exercita dreptul de sesizare a Curții Constituționale, legea organică a Curții reglementează o procedură prin care ele pot lua cunoștință de conținutul legii. Astfel, potrivit art. 15 alin. (2) și (3), cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului și Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general al Camerei Deputaților și al Senatului. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de 2 zile. Data la care legea a fost depusă la secretarii generali ai Camerelor se aduce la cunoștință în plenul fiecărei Camere în termen de 24 de ore de la depunere.

În cazul sesizării Curții Constituționale de către unul dintre președinții celor două Camere, de parlamentari, de Guvern, de Înalta Curte de Casație și Justiție sau de Avocatul Poporului, aceasta va comunica Președintelui României sesizarea primită, în ziua înregistrării.

Dacă sesizarea s-a făcut de către Președintele României, de parlamentari, de Înalta Curte de Casație și Justiție sau de Avocatul Poporului, Curtea Constituțională o va comunica, în termen de 24 de ore de la înregistrare, președinților celor două Camere și Guvernului, împreună cu data la care vor avea loc dezbaterile, pentru ca aceștia să poată depune punctele de vedere ale acestor autorități.

Tot în vederea depunerii punctelor de vedere, dacă sesizarea s-a făcut de președintele uneia dintre Camerele Parlamentului, Curtea Constituțională o va comunica președintelui celeilalte Camere, Guvernului, precum și Avocatului Poporului, iar dacă sesizarea s-a făcut de Guvern, Curtea o va comunica președinților celor două Camere, precum și Avocatului Poporului.

Până la data dezbaterilor, președinții celor două Camere, Guvernul și Avocatul Poporului pot depune, în scris, punctul lor de vedere asupra sesizării.

Soluționarea sesizării în cadrul controlului *a priori* are loc în plenul Curții Constituționale. Dezbaterea poartă asupra prevederilor

menționate în sesizare, cât și asupra acelor dispoziții de care, în mod necesar și evident, acestea nu pot fi disociate. Decizia Curții se pronunță cu votul majorității judecătorilor și se comunică Președintelui României. Dacă prin decizie se constată neconstituționalitatea legii, aceasta se comunică și președinților celor două Camere și primului-ministru. Decizia Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. În cazurile de neconstituționalitate constatate de către Curtea Constituțională, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale.

B. Procedura controlului constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale

196. Potrivit art. I pct. 19 din Legea nr. 232/2004 privind modificarea și completarea Legii nr. 47/1992, au fost introduse trei noi articole care reglementează procedura controlului constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale – art. 24, art. 25 și art. 26 din legea republicată.

Potrivit acestor texte, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale înainte de ratificarea acestora de către Parlament, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.

Dacă sesizarea s-a făcut de președintele uneia dintre Camere, Curtea Constituțională o va comunica Președintelui României, președintelui celeilalte Camere, precum și Guvernului. Aceste autorități pot prezenta, până la data dezbaterilor, punctele lor de vedere asupra sesizării.

Dezbaterea asupra constituționalității tratatelor sau acordurilor internaționale are loc în plenul Curții Constituționale, pe baza sesizării, a documentelor și a punctelor de vedere primite, atât asupra prevederilor menționate în sesizare, cât și asupra celor de care, în mod necesar și evident, acestea nu pot fi disociate.

Decizia se pronunță cu votul majorității judecătorilor și se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere și Guvernului. Un tratat sau acord constatat ca fiind constituțional în cadrul acestei proceduri nu mai poate face obiectul unei excepții de neconstituționalitate. Un tratat sau acord, constatat ca fiind neconstituțional de către Curtea Constituțională, nu poate fi ratificat.

C. Procedura controlului posterior intrării în vigoare a legii: soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate

197. Excepția de neconstituționalitate reprezintă un mijloc tehnic prin care se exercită controlul *a posteriori* al constituționalității legilor. Controlul pe cale de excepție este un control concret, ce rezultă din procesul de aplicare a legii, proces condiționat de efectele pe care aceasta le produce la scară socială – dacă adoptarea legii este prin excelență o problemă a clasei politice, aplicarea ei este îndeosebi o problemă a societății civile, iar în acest sens primordială este protecția drepturilor fundamentale.

Din punct de vedere procedural, excepția de neconstituționalitate este un incident apărut în cadrul unui litigiu desfășurat în fața unei instanțe judecătorești sau de arbitraj comercial, prin care se contestă constituționalitatea unei legi sau ordonanțe sau a unor dispoziții ale acestora. Excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată de una din părți, de procuror sau de instanță, din oficiu. Soluționarea excepției este **de competența exclusivă a Curții Constituționale.** De asemenea, excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată și direct, de către Avocatul Poporului.

Importanța acestui tip de control pe cale de excepție exercitat de Curtea Constituțională rezidă în faptul că el asigură **accesul indirect al persoanelor la jurisdicția acestei instanțe.** Prin aceasta, Curtea Constituțională își poate îndeplini mai eficient rolul de garant al drepturilor și libertăților fundamentale. De altfel, excepția de neconstituționalitate a fost considerată în doctrină „un procedeu eficient de apărare a drepturilor și libertăților publice".

198. Procedura de soluționare a excepției de neconstituționalitate este o procedură jurisdicțională, subordonată regulilor procedurii civile, potrivit art. 14 din Legea nr. 47/1992, republicată, dar cu trăsături specifice contenciosului constituțional. Regulile de procedură a soluționării excepției de neconstituționalitate sunt cuprinse în art. 29-33 din Legea nr. 47/1992, republicată.

Procedura de soluționare a excepției de neconstituționalitate comportă două faze: cea prealabilă, desfășurată în fața instanței judecătorești sau de arbitraj comercial, și cea a contenciosului constituțional propriu-zis, desfășurată în fața Curții Constituționale.

199. Faza **judecătorească** începe odată cu invocarea excepției de neconstituționalitate în fața instanței judecătorești sau de arbitraj

comercial și se încheie cu sesizarea Curții Constituționale de către aceasta sau cu declararea ca inadmisibilă a excepției de către instanță. Faza **contenciosului constituțional** are ca punct de pornire încheierea de sesizare a Curții Constituționale de către instanța judecătorească și se încheie odată cu adoptarea unei decizii a Curții asupra excepției.

Excepția de neconstituționalitate poate fi invocată în cursul unui litigiu, în orice etapă a acestuia, de către părți, procuror sau instanță. În cazul invocării excepției de neconstituționalitate de către părți sau procuror, instanța judecătorească sau de arbitraj comercial este competentă, potrivit art. 29 din Legea nr. 47/1992, republicată, să verifice îndeplinirea unor condiții de admisibilitate a acesteia. În absența acestor condiții, instanța poate respinge excepția ca inadmisibilă.

Condițiile de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate sunt:

a) excepția de neconstituționalitate să aibă ca obiect o lege sau ordonanță sau dispoziții ale acestora;

b) legea sau ordonanța care face obiectul excepției să fie în vigoare; în Decizia nr. 766/2011[1], Curtea a precizat că sintagma „în vigoare" trebuie interpretată în sensul că sunt supuse controlului de constituționalitate și legile sau ordonanțele ori dispozițiile acestora ale căror efecte juridice continuă să se producă și după ieșirea lor din vigoare.

c) excepția de neconstituționalitate să fie relevantă, adică să aibă legătură cu soluționarea cauzei;

d) excepția de neconstituționalitate să nu aibă ca obiect o prevedere legală constatată ca fiind neconstituțională printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale;

e) excepția de neconstituționalitate să fie ridicată de una din părți, de procuror sau de instanță din oficiu;

f) excepția de neconstituționalitate să fie ridicată în fața uneia dintre instanțele judecătorești prevăzute de Constituție sau în fața unei instanțe de arbitraj comercial.

Dacă excepția de neconstituționalitate invocată îndeplinește aceste condiții, instanța va sesiza Curtea Constituțională printr-o încheiere care va cuprinde punctele de vedere ale părților, opinia instanței asupra excepției și va fi însoțită de dovezile depuse de părți. Dacă excepția de neconstituționalitate a fost ridicată din oficiu, încheierea trebuie motivată, cuprinzând și susținerile părților, precum și dovezile necesare. Dacă excepția

[1] Publicată în M. Of. nr. 549 din 3 august 2011.

de neconstituționalitate este inadmisibilă, instanța respinge printr-o încheiere motivată cererea de sesizare a Curții Constituționale. Această încheiere poate fi atacată numai cu recurs la instanța imediat superioară, în termen de 48 de ore de la pronunțare. Recursul se judecă în termen de 3 zile.

Anterior modificării din anul 2010, pe perioada soluționării excepției de neconstituționalitate, judecarea cauzei în care a fost invocată se suspenda în mod obligatoriu. Legea nr. 177/2010 a eliminat această obligație a instanței judecătorești, astfel că, după sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate, procesul din fața instanței poate continua, chiar pe baza unei legi sau dispoziții legale prezumate neconstituționale. Aceasta este, evident, o situație anormală, căreia legiuitorul îi aduce totuși o minimă ameliorare: prevederea potrivit căreia, în cazul constatării neconstituționalității după pronunțarea unei hotărâri judecătorești, se poate cere revizuirea acesteia. Aceasta înseamnă, însă, prelungirea nejustificată a procedurii, de cele mai multe ori pe cheltuiala părții care a invocat excepția (deoarece aceasta are interesul să ceară revizuirea), întreaga reglementare fiind, de fapt, o încălcare a principiului securității juridice, componentă esențială a statului de drept.

200. În faza **contenciosului constituțional**, primind încheierea de sesizare, președintele Curții Constituționale desemnează pe unul din judecători ca raportor și va comunica încheierea prin care a fost sesizată Curtea Constituțională președinților celor două Camere, Guvernului și Avocatului Poporului, indicându-le data până la care pot să trimită punctul lor de vedere. De asemenea, judecătorul raportor este obligat să ia măsurile necesare pentru administrarea probelor la data judecății. Președintele Curții Constituționale este cel care stabilește termenul de judecată, la data depunerii raportului.

Judecata în fața Curții Constituționale are loc pe baza raportului prezentat de judecătorul raportor, a încheierii de sesizare a Curții Constituționale, a punctelor de vedere prezentate, a probelor administrate, a susținerilor părților, cu citarea acestora și a Ministerului Public. Părțile pot fi reprezentate de avocați cu drept de a pleda la Înalta Curte de Casație și Justiție. Participarea procurorului la judecată este obligatorie.

Curtea hotărăște cu majoritate de voturi. Decizia prin care se constată neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau ordonanță este definitivă și obligatorie. În cazul admiterii excepției,

Curtea se va pronunța și asupra constituționalității altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar și evident, nu pot fi disociate prevederile menționate în sesizare. Deciziile sunt obligatorii de la data publicării lor în Monitorul Oficial și produc efecte numai pentru viitor. Deciziile prin care se constată neconstituționalitatea actului atacat se comunică celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului.

Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare constatate ca fiind neconstituționale își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.

D. Procedura controlului constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției

201. Proiectul de revizuire a Constituției poate fi depus la una din Camerele Parlamentului doar dacă este însoțit de o decizie a Curții Constituționale. Pentru aceasta, proiectul se depune mai întâi la Curte, care este obligată ca, în termen de 10 de zile, să se pronunțe asupra constituționalității sale.

La primirea proiectului de lege sau a propunerii legislative, președintele Curții numește un judecător-raportor și stabilește termenul de judecată. Decizia Curții Constituționale se pronunță în plen, cu votul a două treimi din numărul judecătorilor, și se comunică celor care au inițiat proiectul de lege sau propunerea. Decizia se publică în Monitorul Oficial al României.

Curtea Constituțională exercită controlul și asupra legii de revizuire a Constituției, adoptată de Parlament. Astfel, în termen de 5 zile de la adoptarea acesteia, Curtea Constituțională se pronunță din oficiu asupra constituționalității sale. Decizia prin care se constată că nu au fost respectate dispozițiile constituționale referitoare la revizuire se trimite Camerei Deputaților și Senatului, în vederea reexaminării legii de revizuire, pentru punerea ei de acord cu decizia Curții.

E. Procedura controlului constituționalității regulamentelor Parlamentului și a altor hotărâri ale Parlamentului

202. Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor

două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Potrivit art. 27 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, dacă sesizarea se face de către parlamentari, ea se trimite Curții Constituționale de către secretarul general al Camerei din care aceștia fac parte, în ziua depunerii, iar Curtea Constituțională o va comunica, în termen de 24 de ore de la înregistrare, președinților celor două Camere, cu precizarea datei când va avea loc dezbaterea, pentru ca aceștia să poată comunica punctul de vedere al Camerei.

Dezbaterea are loc în plenul Curții Constituționale, pe baza sesizării și a punctelor de vedere primite. Decizia se pronunță cu votul majorității judecătorilor și se aduce la cunoștința Camerei al cărei Regulament a fost dezbătut. Decizia se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Dacă prin decizie se constată neconstituționalitatea unor dispoziții ale regulamentului, Camera sesizată va reexamina, în termen de 45 de zile, aceste dispoziții, pentru punerea lor de acord cu prevederile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile respective sunt suspendate. La expirarea termenului de 45 de zile, dispozițiile regulamentare declarate neconstituționale își încetează efectele juridice.

Competența de control al constituționalității celorlalte hotărâri ale Parlamentului, altele decât regulamentele, a fost introdusă prin Legea nr. 177/2010, care a modificat legea organică a Curții Constituționale în temeiul art. 146 lit. l) din Constituție. Încă de la început, această completare a fost criticată de doctrină, întrucât o astfel de atribuție a Curții Constituționale poate reprezenta o imixtiune nepermisă în activitatea pur politică a Parlamentului și deci o depășire a rolului instanței constituționale într-un stat de drept.

Procedura de verificare a constituționalității hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a hotărârilor plenului Senatului și a hotărârilor plenului camerelor reunite ale Parlamentului este, potrivit art. 27 din Legea nr. 47/1992, identică cu cea privind controlul constituționalității regulamentelor. Spre deosebire de aceasta din urmă, însă, legea nu precizează expres efectele deciziei Curții Constituționale în privința hotărârilor constatate ca fiind neconstituționale, art. 28 din lege referindu-se doar la regulamente. În acest caz, în absența unei prevederi speciale, se aplică art. 11 alin. (3) din lege, potrivit căruia deciziile și hotărârile Curții Constituționale sunt obligatorii și produc efecte doar pentru viitor.

F. Procedura de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice

203. Această atribuție nouă a Curții Constituționale se exercită numai la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii. Conflictele juridice care pot face obiectul unei astfel de proceduri vizează principalele autorități ale statului (Parlament, Guvern, Președinte, autoritatea judecătorească). Cererea de soluționare a conflictului va menționa autoritățile publice aflate în conflict, textele legale asupra cărora poartă conflictul, prezentarea poziției părților și opinia autorului cererii [art. 34 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată].

Primind cererea, președintele Curții Constituționale o va comunica părților aflate în conflict, solicitându-le să-și exprime, în scris, într-un termen stabilit, punctul de vedere asupra conținutului conflictului și a eventualelor căi de soluționare a acestuia. De asemenea, președintele Curții va desemna un judecător-raportor.

La data primirii ultimului punct de vedere, dar nu mai târziu de 20 de zile de la primirea cererii, președintele Curții stabilește termenul de judecată și citează părțile implicate. Dezbaterea va avea loc la data stabilită de președintele Curții Constituționale, chiar dacă vreuna dintre autoritățile publice implicate nu respectă termenul stabilit pentru prezentarea punctului de vedere.

Dezbaterea are loc pe baza raportului prezentat de judecătorul-raportor, a cererii de sesizare, a punctelor de vedere prezentate, a probelor administrate și a susținerilor părților.

Decizia prin care se soluționează un astfel de conflict este definitivă și se comunică autorului sesizării și părților aflate în conflict. Decizia se publică în Monitorul Oficial al României[1].

---

[1] A se vedea: Decizia nr. 98/2008 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvernul României (M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008); Decizia nr. 270/2008 asupra cererilor formulate de președintele Camerei Deputaților și de președintele Senatului privind existența unui conflict juridic de natură constituțională între Președintele României, Ministerul Justiției și Parchetul de pe lângă Înalta Curte Casație și Justiție, pe de o parte, și Parlamentul României, pe de altă parte, precum și asupra cererii președintelui Consiliului Superior al Magistraturii privind conflictul juridic de natură constituțională între Ministerul Public și Parlamentul României – Camera Deputaților (M. Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008).

Unul din cele mai interesante conflicte de acest fel a fost declanșat în privința adoptării noii legi a educației naționale. După începerea „reformelor în educație" în 2008, Guvernul a încercat să-și angajeze răspunderea pentru adoptarea unui pachet de legi ce includea și proiectul de lege a educației. În cadrul procedurii de angajare a răspunderii, opoziția nu a reușit să adopte o moțiune de cenzură, dar a atacat, ulterior, legea adoptată prin asumarea răspunderii, la Curtea Constituțională. Aceasta a declarat legea neconstituțională, pe motiv că nu îndeplinea condiția urgenței, cerută pentru angajarea răspunderii, iar o asemenea abordare ar fi însemnat doar încercarea de a evita dezbaterea democratică din cadrul Parlamentului, pentru a impune viziunea unilaterală a Guvernului[1]. În urma deciziei Curții, legea a fost trimisă Parlamentului pentru a fi inclusă în procedura legislativă obișnuită. Cu toate acestea, prima cameră sesizată – Senatul – nu a luat în discuție legea educației timp de mai bine de un an, fapt care a determinat din nou Guvernul să încerce angajarea răspunderii, în octombrie 2010. În acest context, președintele Senatului a adresat Curții Constituționale o cerere pentru soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională între parlament și guvern. Între timp, fără a aștepta decizia Curții, Guvernul și-a angajat răspunderea, la 28 octombrie 2010, iar opoziția parlamentară a formulat o moțiune de cenzură. Pe de altă parte, Parlamentul a blocat întreaga procedură, inclusiv votarea moțiunii, până la pronunțarea unei decizii de către Curtea Constituțională. La 3 noiembrie 2010, Curtea a adoptat decizia, fără să aducă, însă, vreo rezolvare[2]: s-a stabilit că a existat un conflict juridic de natură constituțională, că angajarea răspunderii Guvernului a fost neconstituțională și că această angajare a fost cea care a inițiat conflictul, dar Curtea nu a menționat nimic despre soluționarea conflictului, evitând deci să-și îndeplinească rolul constituțional. Evident, întrebarea legitimă a tuturor părților implicate în conflict a fost: ce se întâmplă în continuare? Votarea moțiunii de cenzură era în continuare blocată, iar decizia Curții Constituționale, deși nu arăta expres acest lucru, părea că ar însemna oprirea completă a acestei proceduri. În aceste condiții, Guvernul a adresat Curții o nouă cerere de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională, iar la 21 noiembrie 2010, Curtea a adoptat o nouă decizie[3], în care arăta că

[1] A se vedea Decizia nr. 1557/2009 (M. Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2010).

[2] A se vedea Decizia nr. 1431/2010 (M. Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010).

[3] A se vedea Decizia nr. 1525/2010 (M. Of. nr. 818 din 7 decembrie 2010).

decizia precedentă produce efecte numai pentru viitor și nu poate afecta o procedură de angajare a răspunderii aflată în derulare[1]. Cu toate acestea, conflictul inițial nu a fost soluționat.

Curtea a statuat, în Decizia nr. 838/2009[2], că Președintele României, în temeiul rolului său constituțional de a veghea la respectarea Constituției, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională, deși nu este parte într-un astfel de conflict.

G. Procedura de constatare a existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României

204. Potrivit art. 98 din Constituție, dacă funcția de Președinte devine vacantă sau dacă Președintele este suspendat din funcție sau dacă se află în imposibilitate temporară de a-și exercita atribuțiile, interimatul se asigură, în ordine, de președintele Senatului sau de președintele Camerei Deputaților. Articolul 97 alin. (1) din Constituție reglementează cazurile în care funcția de Președinte al României devine vacantă: demisia, demiterea din funcție, imposibilitatea definitivă a exercitării atribuțiilor sau decesul.

Conform art. 44 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, vacanța funcției de Președinte al României se constată la cererea președintelui uneia dintre Camerele Parlamentului sau a Președintelui interimar care exercită atribuțiile Președintelui României în perioada pe care acesta este suspendat din funcție. În cazul în care Președintele a fost suspendat din funcție, cererea pentru constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul se face de președintele care a condus lucrările ședinței comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate în ședință comună. Dacă interimatul funcției de Președinte al României se datorează imposibilității temporare de a-și exercita atribuțiile, cererea se face de Președintele României sau de președintele uneia dintre Camerele Parlamentului.

Cererea pentru constatarea acestor împrejurări va fi însoțită de dovezile necesare, iar constatarea se face de plenul Curții Constituționale,

---

[1] Câteva zile mai târziu, unul din partidele de opoziție și-a retras semnăturile de pe moțiunea de cenzură, ceea ce a dus la retragerea acesteia. După încă două decizii ale Curții Constituționale care o declarau constituțională, Legea educației naționale a intrat în vigoare în februarie 2011.

[2] Publicată în M. Of. nr. 461 din 3 iulie 2009.

cu votul majorității judecătorilor. Pe lângă constatarea îndeplinirii condițiilor care justifică interimatul, Curtea constată și cine va asigura interimatul funcției (Președintele Senatului sau al Camerei Deputaților, după caz).

Prima hotărâre de acest fel a fost adoptată la 20 aprilie 2007[1], iar a doua la 9 iulie 2012[2].

H. Procedura în cazul judecării contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic

205. Contestația privind constituționalitatea unui partid politic poate fi formulată de președintele uneia dintre Camerele Parlamentului sau de Guvern. Președintele Camerei poate formula contestația numai pe baza unei hotărâri adoptate de Cameră cu votul majorității membrilor. Contestația trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se întemeiază. Aceste contestații pot avea ca obiect una din situațiile prevăzute de art. 40 alin. (2) din Constituție, care prevede că *„partidele sau organizațiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, integrității sau independenței României, sunt neconstituționale"*.

Primind contestația, președintele Curții Constituționale va desemna un judecător ca raportor. Acesta este obligat să o comunice, împreună cu actele doveditoare, partidului politic la care se referă contestația, precizându-i data până la care poate depune un memoriu în apărare, însoțit de dovezile corespunzătoare.

Contestația se judecă de plenul Curții Constituționale, cu citarea autorului său, a partidului politic a cărui constituționalitate este contestată și a Ministerului Public. Judecata are loc pe baza raportului prezentat de judecătorul raportor și a probelor administrate. Decizia se pronunță cu votul majorității judecătorilor Curții și nu este supusă niciunei căi de atac.

Decizia de admitere a contestației se comunică Tribunalului București pentru radierea partidului politic neconstituțional din Registrul partidelor politice.

---

[1] Hotărârea nr. 1 din 20 aprilie 2007 (M. Of. nr. 269 din 20 aprilie 2007).

[2] Hotărârea nr. 1 din 9 iulie 2012 (M. Of. nr. 467 din 10 iulie 2012).

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

I. Procedura emiterii avizului privind suspendarea din funcție a Președintelui României

206. Potrivit art. 42 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, republicată, propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, împreună cu dovezile pe care se întemeiază, se trimit în copie Curții Constituționale, de către președintele care a condus ședința comună a celor două Camere.

Primind cererea, președintele Curții Constituționale va desemna un judecător ca raportor. Acesta va efectua toate investigațiile necesare.

Avizul cu privire la suspendarea din funcție a Președintelui României se emite de plenul Curții Constituționale, cu votul majorității judecătorilor, pe baza dezbaterii propunerii de suspendare și a dovezilor prezentate. Președintele României va fi încunoștințat asupra datei fixate pentru dezbatere și poate da explicații cu privire la faptele ce i se impută.

Avizul Curții Constituționale se comunică președinților celor două Camere și Președintelui României.

Primul aviz privind suspendarea din funcție a Președintelui României a fost emis în aprilie 2007[1], iar al doilea, în iulie 2012[2].

4.2.5. Actele Curții Constituționale

207. Potrivit Constituției, în exercitarea atribuțiilor sale, Curtea Constituțională emite două feluri de acte: **decizii și avize consultative.** Legea nr. 47/1992, dezvoltând prevederile constituționale, stabilește, în art. 11, următoarele categorii de acte ale Curții Constituționale: **deciziile, hotărârile și avizele.**

Deciziile se emit atunci când Curtea se pronunță asupra constituționalității legilor și ordonanțelor, a tratatelor sau altor acorduri internaționale, a inițiativelor de revizuire a Constituției, regulamentelor Parlamentului, asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic și asupra conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice.

Hotărârile se emit în exercitarea atribuțiilor: de a veghea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și de confirmare a rezultatelor sufragiului; de constatare a existenței împrejurărilor care

[1] Avizul nr. 1 din 5 aprilie 2007 (M. Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007).

[2] Avizul nr. 1 din 6 iulie 2012 (M. Of. nr. 456 din 6 iulie 2012).

justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și de comunicare a celor constatate Parlamentului și Guvernului; de a veghea la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și de confirmare a rezultatelor acestuia; de a verifica îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni.

Avizele consultative se emit pentru propunerile de suspendare din funcție a Președintelui României.

Deciziile și hotărârile Curții Constituționale se iau în numele legii.

208. Articolul 147 alin. (4) din Constituție statuează că deciziile Curții Constituționale sunt **general obligatorii** și **au putere numai pentru viitor**, de la data publicării în Monitorul Oficial al României.

Deciziile Curții Constituționale privind inițiativele de revizuire a Constituției au valoarea unui aviz în procedura de modificare a acesteia.

Deciziile Curții Constituționale privind legile de revizuire a Constituției au ca efect, în cazul constatării neconstituționalității unor dispoziții ale acesteia, trimiterea legii Camerei Deputaților și Senatului, în vederea reexaminării, pentru punerea ei de acord cu decizia Curții.

Deciziile Curții Constituționale în soluționarea obiecțiilor de neconstituționalitate (controlul anterior promulgării legii) au ca efect crearea obligației, pentru Parlament, de a reexamina dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale, pentru punerea lor de acord cu decizia Curții [art. 147 alin. (2) din Constituție].

Deciziile Curții emise în soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate produc **efecte general obligatorii**. Astfel, dacă excepția de neconstituționalitate este admisă și legea atacată este declarată neconstituțională, aceasta nu mai poate fi aplicată: decizia Curții paralizează efectele juridice ale normei contestate. În temeiul calității Curții de „legislator negativ", decizia sa prin care constată neconstituționalitatea unei legi în vigoare nu va avea ca efect abrogarea dispoziției respective, ci doar neaplicarea sa, lipsirea ei de efecte juridice. Decizia Curții în acest caz va avea efecte *erga omnes*, și nu numai în cadrul procesului în care a fost invocată excepția de neconstituționalitate. În plus, dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare constatate ca fiind neconstituționale își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.

Deciziile prin care se constată constituționalitatea au efecte obligatorii, dar o autoritate relativă de lucru judecat, în sensul că o excepție de neconstituționalitate respinsă poate fi reiterată, iar Curtea își poate reconsidera jurisprudența, declarând textul de lege neconstituțional.

În privința tratatelor internaționale, constatarea neconstituționalității acestora atrage imposibilitatea ratificării [art. 147 alin. (3) teza a doua], iar în cazul în care a fost constatată constituționalitatea potrivit art. 146 lit. b), tratatul respectiv nu poate face obiectul unei excepții de neconstituționalitate.

În ceea ce privește efectele juridice ale hotărârilor Curții Constituționale, acestea sunt diferite, în funcție de atribuțiile în care sunt emise. În cazul atribuțiilor prevăzute de art. 146 lit. g), i) și j), hotărârile Curții Constituționale au valoarea unui aviz.

Curtea Constituțională a statuat în mod constant, în jurisprudența sa, faptul că efectele obligatorii se extind atât asupra dispozitivului deciziei, cât și a **considerentelor** care au dus la acesta: „Curtea reține că puterea de lucru judecat ce însoțește deciziile Curții Constituționale se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acestea. Astfel, atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor Curții Constituționale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept"[1].

§5. Constituționalizarea dreptului – principala consecință a controlului de constituționalitate

209. În doctrina recentă a dreptului constituțional, atât în cea română, cât și în dreptul comparat, se discută tot mai mult despre procesul de **constituționalizare a dreptului.** Apreciată sau contestată, constituționalizarea reprezintă un fenomen juridic ce apare în toate sistemele juridice, având o identitate proprie în funcție de particularitățile fiecăruia dintre acestea. De aceea, cercetarea acestui fenomen nu ar fi fost posibilă fără aportul dreptului comparat, mai ales că unul dintre principalele rezultate ale procesului de constituționalizare este tocmai unificarea dreptului.

Constituționalizarea dreptului este un proces complex, dezvoltat în jurul ideii de creare a unui drept armonizat în raport cu normele

[1] A se vedea Decizia nr. 163/2013 (M. Of. nr. 190 din 4 aprilie 2013).

fundamentale, prin acțiunea acestora în interiorul sistemului juridic. Acest proces nu trebuie, însă, să îmbrace forma unui „imperialism constituțional" generator de rigiditate. Dimpotrivă, constituționalizarea presupune o interacțiune între „piesele" sistemului juridic și normele constituționale, prin „impregnarea ansamblului normelor juridice cu norme direct aplicabile, care țin seama de specificitatea domeniului la care se aplică, dar tind să impună standarde cu o forță juridică superioară" (Tănăsescu, 1999, p. 161).

În cadrul procesului de constituționalizare sunt esențiale, dar nu suficiente, premise ca existența normelor cu caracter fundamental și recunoașterea supremației Constituției. Pentru a se produce constituționalizarea la nivelul sistemului de drept, este nevoie de „acumularea" normelor constituționale pe cale direct normativă, dar și prin dezvoltarea jurisprudenței constituționale, precum și de difuziunea acestor norme la toate nivelele ordinii juridice. Aplicarea directă a Constituției prin eliminarea „ecranului legislativ" constituie una dintre premisele de bază pentru reușita procesului de constituționalizare.

210. În doctrină au fost semnalate trei tipuri de constituționalizare, prin prisma efectelor produse în cadrul ordinii juridice: *constituționalizarea-juridicizare* sau normativizare, constituționalizarea prin *ridicarea nivelului* sistemului izvoarelor dreptului sau „producției" de norme și *constituționalizarea-transformare*. S-a remarcat că primele două efecte ale constituționalizării nu constituie efecte specifice în sistemul dreptului românesc. *Transformarea* dreptului se produce însă prin „impregnarea" diferitelor ramuri de drept cu norme și principii constituționale și chiar prin transformarea structurală majoră a ramurilor respective. Acest efect al constituționalizării este cel mai recent și cel mai spectaculos, prin impactul produs în cadrul ramurilor de drept. De exemplu, în domeniul dreptului procesual, apariția noii constituții a adus o transformare înnoitoare, ca și în domeniul dreptului fiscal, al dreptului penal, al dreptului muncii etc.

211. Rolul justiției constituționale în procesul de constituționalizare este incontestabil. Dacă s-a afirmat că accesul direct al persoanelor la justiția constituțională nu este absolut necesar pentru existența constituționalizării, la fel de adevărat este că fără justiția constituțională acest proces nu ar exista. „Asanarea constituțională" a sistemului juridic

prin anularea normelor contrare Constituției și interpretarea altor norme pentru a le face conforme legii fundamentale constituie, în același timp, componente esențiale ale constituționalizării și scopuri consacrate ale justiției constituționale.

Dintre formele de realizare a controlului de constituționalitate, cele care asigură accesul direct sau indirect al persoanelor la justiția constituțională constituie unele dintre cele mai eficiente instrumente de realizare a constituționalizării.

212. În România, jurisprudența Curții Constituționale a confirmat rolul catalizator al accesului persoanelor la justiția constituțională pentru procesul de constituționalizare. Controlul de constituționalitate *a posteriori* pe calea excepției de neconstituționalitate a constituit de la început, prin numărul mare al deciziilor Curții Constituționale, dar și prin „iradierea" normelor constituționale în toate ramurile de drept, cea mai eficientă metodă pentru dezvoltarea constituționalizării, în mod special prin intermediul „contenciosului drepturilor fundamentale". Curtea însăși a introdus obiectivul constituționalizării și principiul aplicabilității directe a Constituției în argumentarea deciziilor sale: „Constituția, ca lege fundamentală a statului, este direct aplicabilă. Când Adunarea Constituantă a înțeles ca anumite norme constituționale să fie aplicate în condițiile legii, a făcut-o în mod expres. Dar, chiar și în cazul normelor constituționale ce fac referire la lege, legiuitorul nu poate depăși limitele constituționale astfel stabilite. De altfel, chiar controlul constituționalității legii, exercitat de Curtea Constituțională, reprezintă una din consecințele caracterului direct aplicabil al Constituției"[1].

Într-o altă decizie, Curtea și-a îmbogățit argumentarea, precizând tranșant obligația instanțelor judecătorești de a aplica direct normele constituționale: „rezultă cu claritate că dispozițiile constituționale pot și trebuie să fie aplicate în mod direct de către instanțele judecătorești atunci când legiuitorul nu a adoptat legi prin care să se procedeze la detalierea reglementării constituționale. Adoptarea de către legiuitor a unor asemenea legi este, de regulă, necesară, dar absența lor nu poate împiedica aplicarea imediată a voinței legiuitorului constituant"[2].

---

[1] A se vedea Decizia nr. 26/1995 (M. Of. nr. 66 din 11 aprilie 1995).

[2] A se vedea Decizia nr. 186/1999 (M. Of. nr. 213 din 16 mai 2000).

213. Dintre tehnicile utilizate de judecătorul constituțional pentru a asigura difuzarea normelor constituționale pe toate treptele piramidei sistemului de drept, o reținem pe aceea a **deciziilor interpretative**, des întâlnită în arsenalul Curții Constituționale a României. De asemenea, reușita constituționalizării este, cel puțin teoretic, asigurată prin efectele obligatorii *erga omnes* ale deciziilor Curții (Selejan-Guțan, 2010, p. 227-235; Toader & Safta, 2015, p. 43-61).

Nu este surprinzător nici faptul că și Curtea Constituțională a României, ca și celelalte jurisdicții constituționale europene, a dovedit, în jurisprudența sa, propensiunea spre **protecția drepturilor fundamentale înscrise în Constituție**. De altfel, acesta este unul dintre mijloacele devenite clasice de „impregnare" a ramurilor dreptului cu normele constituționale, și chiar un vector de transformare a acestora în matricea drepturilor fundamentale.

214. O problemă care a devenit actuală odată cu aderarea României la Uniunea Europeană este cea a raporturilor dintre Curtea Constituțională și dreptul comunitar. Prima decizie pe această temă a Curții a fost *Decizia nr. 59/2007*[1], în care, însă, Curtea Constituțională și-a depășit atribuțiile conferite de Constituție privind controlul de constituționalitate. Astfel, pe de o parte, Curtea Constituțională s-a lansat în aprecieri privind coordonarea textelor atacate cu alte texte din legislația internă, competență ce aparține exclusiv Consiliului Legislativ (art. 79 din Constituție). Pe de altă parte, Curtea Constituțională s-a raportat, ca normă de referință, la prevederi ale dreptului comunitar, lucru care excede competenței sale de asigurare a **supremației Constituției**, adică de asigurare a conformității legislației interne cu legea fundamentală, și nu cu norme ce fac parte din alte sisteme juridice.

Misiunea de a verifica această compatibilitate a legilor interne cu dreptul comunitar aparține instanțelor judecătorești sau altor autorități naționale chemate să aplice normele respective, cu obligația acestora de a înlătura de la aplicarea, în cazurile concrete, a normelor interne contrare dreptului comunitar ce beneficiază de prioritate. Așa încât, demersul Curții Constituționale de a controla compatibilitatea unei norme interne cu dreptul comunitar excede competența sa constituțională (a se vedea, pentru detalii, comentariul extrem de pertinent al profesorului E.S. Tănăsescu la această decizie).

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 98 din 8 februarie 2007.

Bibliografie

Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale (republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010)

Marbury v. Madison (1803), traducere și note de *Marius Balan, Bogdan Iancu*, în Noua Revistă de Drepturile Omului nr. 2/2006

George Alexianu, La suprématie de la Constitution assurée par les juges en Roumanie, în Mélanges Paul Negulescu, Monitorul Oficial și Imprimeriile Statului, București, 1935

Marius Balan, Drept constituțional și instituții politice. Vol. I, Ed. Hamangiu, București, 2015

Pierre Bon, La constitutionnalisation du droit espagnol, în R.F.D.C. nr. 5/1991

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004

Dan Claudiu Dănișor, Libertatea în capcană. Aporii ale justiției constituționale, Universul Juridic, București, 2014

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, Andre Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 2000

Michel Fromont, La justice constitutionnelle dans le monde, Dalloz, Paris, 1996

John H. Garvey, T. Alexander Aleinikoff, Modern Constitutional Theory. A Reader, West Publishing Company, St. Paul, 1994

Ioan Leș, Controlul constituționalității legilor în America Latină, în A.U.L.B. nr. 1-2/2003

Bertrand Mathieu, Michel Verpeaux (sous la direction de), La constitutionnalisation des branches du droit, Economica-PUAM, Paris, 1998

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997

Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, ed. a 14-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008

Bianca Selejan-Guțan, Excepția de neconstituționalitate, Ed. All Beck, București, 2005

Bianca Selejan-Guțan, Excepția de neconstituționalitate, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010

Bianca Selejan-Guțan, Considerații despre Decizia nr. 418/2014 a Curții Constituționale, în P.R. nr. 12/2014

Bianca Selejan-Guțan, Sur la deconstitutionnalisation de la Cour constitutionnelle, în *Genoveva Vrabie* (coord.), La Cour constitutionnelle – garant de la suprematie de la Constitution, Institutul European, Iași, 2014

Bianca Selejan-Guțan, Câteva observații privind eliminarea suspendării procesului în cazul invocării excepției de neconstituționalitate. În volumul *Excepția de neconstituționalitate în România și Franța*, Ed. Universul Juridic, București, 2013

Bianca Selejan-Guțan, Este necesară o nouă reformă a Curții constituționale? În *Elena Simina Tănăsescu* (ed.), Perspectivele constituționalismului în România, RA Monitorul Oficial, București, 2010

Bianca Selejan-Guțan, Excepția de neconstituționalitate și constituționalizarea dreptului, în *Liber Amicorum* Ioan Muraru. Despre Constituție și constituționalism (*ed. Elena Simina Tănăsescu, Ștefan Deaconu*), Ed. Hamangiu, București, 2006

Bianca Selejan-Guțan, Accesul individual la jurisdicția Tribunalului constituțional german, în A.U.L.B. nr. 1-2/2001

Bianca Selejan-Guțan, Unele considerații privind controlul constituționalității legilor în Spania și Portugalia, în A.U.L.B. nr. 1/2002

Bianca Selejan-Guțan, Irelevanța – o cauză clasică de inadmisibilitate a excepției de neconstituționalitate, în A.U.L.B. nr. 1-2/2001

Bianca Selejan-Guțan, Tipologia deciziilor Curții Constituționale, în A.U.L.B. nr. 1-2/2003

Bianca Selejan-Guțan, Asocierea instanțelor judecătorești la procesul de control al constituționalității legilor în cadrul procedurii invocării și soluționării excepției de neconstituționalitate, în R.D.Pb. nr. 1/2003

Bianca Selejan-Guțan, La recéption du modèle européen de justice constitutionnelle en Roumanie, în volumul Imperialism and Chauvinism in the Law, Publication de l'Institut Suisse de Droit Comparé, Schulthess, Zürich, 2004

Simina Elena Tănăsescu (coord.), Excepția de neconstituționalitate în România și Franța, Universul Juridic, București, 2013

Simina Elena Tănăsescu, Principiul egalității în dreptul românesc, Ed. All Beck, București, 1999

Simina Elena Tănăsescu, Cronica jurisprudenței Curții Constituționale a României (II), în R.D.Pb. nr. 2/2004

Simina Elena Tănăsescu, Comentariu la Decizia Curții Constituționale nr. 59/2007, în C.J. nr. 5/2007

Tudorel Toader, Marieta Safta, Dialogul judecătorilor constituționali, Universul Juridic, București, 2015

Al. Văleanu, Controlul constituționalității legilor în dreptul român și comparat, București, 1936

Elisabeth Zoller, La Cour Suprême des Etats-Unis, în Les Cahiers du Conseil constitutionnel no. 4/1997

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 5

Teoria generală a statului

§1. Definiția statului

215. Renumitul profesor francez de drept constituțional **Georges Burdeau** scria, într-una din lucrările sale dedicate **statului**: *„Nimeni, niciodată, n-a văzut Statul. Totuși, cine i-ar putea nega realitatea, existența? Locul pe care îl ocupă în viața noastră cotidiană este atât de important, încât nu ar putea fi retras fără a compromite posibilitățile noastre de viață. Noi îi împrumutăm toate pasiunile umane: el este generos sau zgârcit, ingenios sau stupid, crud sau îngăduitor, discret sau invadator. Și, pentru că îl considerăm subiect al acelor mișcări ale inteligenței sau sufletului care sunt proprii omului, ne îndreptăm spre el cu sentimente pe care, de obicei, ni le inspiră persoanele umane: încrederea sau teama, admirația sau disprețul, deseori ura, dar uneori și un respect timorat sau o adorație atavică și inconștientă a forței se amestecă cu nevoia pe care o avem de a crede că destinul nostru nu este abandonat hazardului. Ni se întâmplă uneori să blestemăm acest stat, dar simțim că, la bine și la rău, suntem legați tot mai mult de el"* (Burdeau, ed. 2009, p. 9).

216. Statul a fost și este un subiect de dezbatere ce a preocupat filosofii și gânditorii dreptului încă din epoca antică. În timpurile moderne, studiul statului a presupus întotdeauna o dimensiune multidisciplinară: politică, juridică, teologică, filosofică, sociologică. Din orice perspectivă ar fi tratat, însă, statul nu poate fi disociat de conceptele de *drept, putere, societate*. Alături de aceste concepte, putem spune, alături de un cunoscut autor francez, că *„Statul se trăiește în fiecare zi"* (Chevallier, 1999, p. 1). De aceea, o definiție unică și imuabilă dată conceptului de stat nu este posibilă. Există câteva tipuri de definiții ale statului, în funcție de perspectiva din care este privit.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

217. Dacă pornim de la originea etimologică a cuvântului, trebuie să precizăm că aceasta se găsește în cuvântul latin *status*, care semnifică „stare", „situație" a unui lucru sau a unei persoane. În Evul Mediu, cuvântul a dobândit o altă semnificație: la început condiția socială și politică a persoanei, „starea" acesteia, iar mai târziu termenul desemna adunările reprezentanților diferitelor pături sociale („Stările provinciale", „Stările generale"). Niccolo Machiavelli, în lucrarea *Principele* (1515), a folosit pentru prima oară termenul de „stat", la singular, în sens de entitate politică. Un alt cărturar al secolului al XVI-lea, Jean Bodin, a preluat cuvântul cu acest sens, care a devenit sensul modern al termenului de „stat".

Concepțiile despre stat au cunoscut poate cea mai tumultuoasă evoluție istorică în gândirea politico-juridică. Analiza acestei evoluții nu face obiectul cursului de față. Trebuie precizat însă că, pentru sfera de interes a dreptului constituțional, au în primul rând relevanță concepțiile juridice și politico-juridice.

218. Profesorul C. Dissescu considera, în cursul său de drept public român, statul ca fiind **reuniunea mai multor oameni, formând o persoană organică și morală, pe un teritoriu dat, în forma guvernanților și guvernaților** sau, mai pe scurt, ca **persoana politică a națiunii.**

Amintim aici și definiția celebrului sociolog din perioada antebelică Max Weber, pentru care statul este **o întreprindere politică cu caracter instituțional a cărei conducere administrativă revendică cu succes, în aplicarea legilor, monopolul violenței fizice legitime.**

În doctrina contemporană, în sens restrâns, tehnic-juridic, conceptul de stat desemnează **forma organizată a puterii politice** (Muraru & Tănăsescu, 2005, vol. II, p. 42).

Într-o altă definiție se subliniază caracterul instituțional al statului, cuprinzându-se elementele și funcțiile acestuia: **o instituție având ca suport o grupare de oameni așezată pe un spațiu delimitat, capabilă de a-și determina singură propria competență și organizată în vederea exercitării unor activități care pot fi grupate în funcțiile: legislativă, executivă și jurisdicțională** (Drăganu, 1998, p. 116).

Profesorul francez Georges Burdeau, la rândul lui, definește statul ca fiind **puterea exercitată în formă juridică.**

Într-o definiție de dicționar, statul apare ca **organizație politică și juridică a națiunii pe care o personifică** (Avril & Gicquel, 1998, p. 55).

În dreptul constituțional, statul este văzut ca o formă organizată și juridicizată a puterii, ca o entitate juridică „distinctă, stabilă și permanentă", ca un „producător de drept" (Georges Burdeau), deci ca un factor integrativ și ordonator, prin drept, al societății. Așadar, din perspectiva dreptului constituțional, putem defini statul ca fiind **puterea politică organizată într-un anumit teritoriu, exercitată asupra unei comunități de persoane, distinct de persoana guvernanților și având capacitatea de a-și determina propria competență (suveranitatea internă și externă).**

În această concepție, statul apare ca rezultat al procesului de instituționalizare a puterii, adică al trecerii de la suprapunerea puterii cu persoana guvernanților, la distincția stat-guvernanți.

219. Conceptul de stat are și o semnificație proprie **dreptului internațional public.** Astfel, statul apare ca subiect de drept internațional și este definit ca sumă a trei elemente: un teritoriu determinat, o populație stabilă și capacitatea de a încheia relații cu alte state sau suveranitatea externă.

§2. Teorii despre stat

2.1. Teoria statului ca putere politică organizată

220. La începutul secolului al XX-lea, **Léon Duguit** definea statul ca pe un rezultat al diferențierii dintre guvernanți și guvernați, aceasta fiind caracteristica sa principală. În această concepție, statul reprezintă o ordine socială absolut necesară pentru exercitarea puterii într-o societate dată. Statul este, așadar, un răspuns necesar nevoii de solidaritate socială și, în același timp, o expresie a ordinii sociale absolut necesare. În doctrina contemporană, statul este definit ca o putere socială exercitată în forme juridice prestabilite, având ca titular o entitate distinctă, căreia îi sunt atribuite actele juridice emise în exercitarea acestei puteri.

2.2. Teoria normativistă

221. Pentru **Hans Kelsen,** statul nu este decât o altă denumire dată ordinii juridice. Astfel, statul este personificarea ordinii juridice și produsul determinărilor acesteia. În această concepție, statul apare ca o entitate juridică guvernată de normele și condițiile impuse prin drept. Normativismul

recunoaște personalitatea juridică a statului, însă îi neagă realitatea în dreptul pozitiv: personalitatea juridică a statului rămâne o creație a gândirii juridice, pentru a oferi un cadru de manifestare dreptului.

2.3. Teoria statului-națiune

222. Am văzut că statul a fost definit și ca organizație politică și juridică a națiunii, pe care o personifică. Statul este, așadar, privit ca expresie a puterii colective a națiunii. Ce este, însă, națiunea, în această concepție?

Conceptul de **națiune** trimite la ideea apartenenței la o anumită comunitate umană, în dimensiunea sa materială și spirituală. Termenul de „națiune" se întâlnește încă din secolul al XVII-lea (1694) în Dicționarul Academiei franceze, definit ca „toți locuitorii aceluiași stat, ai aceleiași țări, care trăiesc sub aceleași legi și folosesc aceeași limbă". Revoluția franceză de la 1789 va aduce, însă, națiunea în prim-planul concepțiilor despre stat și putere. Națiunea apare ca titularul suveranității, transcende conceptele de „cetățean", „popor" și chiar „stat", de care rămâne, însă, indisolubil legată. Din punctul de vedere al teoriei statului-națiune, statul este „proiecția instituțională a Națiunii", care îi conferă acesteia durată, organizare, putere (Chevallier, 1999, p. 23). Națiunea și statul nu apar ca subiecte juridice distincte, ci se intercondiționează reciproc.

În concepția doctrinei germane a secolului al XIX-lea, reprezentată de Jellinek și Gierke, Națiunea este absorbită de Stat, în timp ce școala franceză de drept public a aceleiași perioade susține o teză contrară: statul și națiunea constituie două „fețe" ale aceleiași persoane: „drepturile și puterile deținute de stat sunt, de fapt, cele ale Națiunii, iar Națiunea, pe de altă parte, nu are personalitate decât prin intermediul statului".

Această teorie a evoluat înspre afirmarea identității și conștiinței naționale în statele moderne și contemporane, afirmare cu caracter integrativ, și nu exclusiv. Este suficient să privim modelul creat de Uniunea Europeană, ca să constatăm posibilitatea menținerii unui echilibru între identitatea națională și necesitatea integrării într-o comunitate internațională animată de scopuri comune.

2.4. Teoria instituțională

223. În această concepție, statul apare ca formă instituționalizată a **puterii politice**. Această instituționalizare nu se poate face, însă, decât prin

intermediul dreptului. Maurice Hauriou a subliniat relația indisolubilă între stat și drept: statul ca instituție nu poate exista în afara dreptului. Hauriou mai arată că instituționalizarea puterii apare ca rezultat al unei evoluții sociale destul de lente, care cuprinde conștientizarea de către colectivitate a necesității unor organe care să realizeze scopurile puterii. Doar atunci când există această conștientizare, acest „asentiment", putem vorbi de o instituție statală stabilă, durabilă. Statul ia naștere, astfel, din manifestarea voinței colective.

În această ordine de idei, Georges Burdeau arăta că „o instituție este o întreprindere aflată în serviciul unei idei și organizată în așa fel încât ideea, odată încorporată în instituție, poate să dispună de o putere și de o durată superioare celor ale indivizilor prin care acționează".

Statul este, așadar, o **instituție**, o entitate abstractă, diferită și superioară elementelor care o compun, subordonată normelor juridice și care funcționează printr-un aparat structurat și coerent ce permite exercitarea eficientă a funcțiilor sale. După o sugestivă remarcă din doctrină, dreptul apare, în această teorie, ca fiind „ambalajul formal al statului" (Chevallier, 1999, p. 7).

§3. Elementele statului

224. Sensul larg al noțiunii de stat, utilizat în special în dreptul internațional public, este acela de sumă a trei elemente: teritoriul, populația și puterea de stat. Această accepțiune interesează în mare măsură și dreptul constituțional, datorită relației de condiționare dintre puterea instituționalizată statal și celelalte două elemente – teritoriul și populația. În acest capitol vom analiza detaliat doar teritoriul, urmând ca pe parcursul capitolelor următoare să detaliem aspecte de drept constituțional legate de populație și de suveranitate.

3.1. Teritoriul

3.1.1. Definiția și elementele teritoriului

225. Teritoriul a mai fost denumit și „elementul material" al statului. El poate fi definit ca acel cadru spațial, geografic, în limitele căruia se exercită puterea instituționalizată statal. Suveranitatea teritorială reprezintă dreptul de a exercita, în limitele spațiale determinate, funcțiile statale,

fără niciun fel de ingerință din afară. Delimitarea teritorială se realizează prin reglementarea **frontierelor de stat**. Teritoriul include, la rândul său, mai multe **elemente**: solul, subsolul, spațiul aerian, apele interioare și marea teritorială.

226. Frontierele reprezintă acele linii reale sau imaginare trasate între diferite puncte ale globului, care stabilesc limitele teritoriului statal. În dreptul internațional public, frontiera reprezintă linia de demarcație a limitelor teritoriale în care statul își exercită suveranitatea.

Frontierele pot fi clasificate după mai multe criterii. După aliniamentul urmat, ele pot fi: naturale, artificiale sau geometrice, sau astronomice. Frontierele naturale sunt stabilite urmând o anumită formă de relief sau altă formă geografică (lanț de munți, râu, fluviu etc.). Frontierele geometrice sunt linii drepte trasate între anumite puncte prestabilite (de exemplu, frontiera între SUA și Mexic sau frontierele din Africa). Frontierele astronomice coincid cu meridianele și paralele globului (de exemplu, frontiera dintre Coreea de Nord și Coreea de Sud).

După criteriul componentelor teritoriale pe care se situează, frontierele pot fi: terestre, fluviale, maritime, aeriene.

Frontierele se stabilesc fie prin acorduri încheiate între statele vecine, fie prin tratatele de pace încheiate în urma unui conflict, fie prin hotărâri ale unor instanțe internaționale. Unele frontiere se stabilesc prin lege internă, cum ar fi limita mării teritoriale.

Regimul juridic al frontierei de stat este reglementat prin lege internă, în acord cu normele dreptului internațional. În România, acest regim juridic face obiectul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României[1]. Potrivit art. 5 alin. (1) din ordonanță, regimul juridic al frontierei de stat cuprinde totalitatea normelor prevăzute de legislația internă care privesc frontiera de stat și desfășurarea diferitelor activități în zona de frontieră, în zona aeroporturilor și porturilor deschise traficului internațional.

Dintre problemele care fac obiectul de reglementare al regimului juridic al frontierei, menționăm:

– delimitarea și demarcarea frontierei de stat;
– delimitarea fâșiei de protecție și a zonei de frontieră;
– paza și supravegherea frontierei;

[1] Publicată în M. Of. nr. 352 din 30 iunie 2001.

– controlul trecerii frontierei;
– accesul, circulația și alte activități în zona de frontieră;
– faptele care constituie încălcări ale regimului juridic al frontierei.

227. Solul este suprafața de uscat asupra căreia se exercită cea mai mare parte a activităților umane. De asemenea, solul reprezintă și punctul de reper în delimitarea altor elemente ale teritoriului: spațiul aerian, unele din apele interioare. **Subsolul** este stratul aflat imediat dedesubtul solului și al cărui regim juridic diferă de la un stat la altul, în special în ceea ce privește dreptul de proprietate asupra resurselor sale.

Spațiul acvatic al statului este alcătuit din apele interioare și din marea teritorială.

Apele interioare sunt apele râurilor, lacurilor, canalelor, apele porturilor, ale radelor și golfurilor maritime, aflate între frontierele unui stat.

Marea teritorială reprezintă fâșia de mare adiacentă litoralului, până la o anumită lățime în larg. Fiind supus suveranității exclusive a statului riveran, reglementarea regimului juridic al mării teritoriale este de competența statului riveran, aceasta făcându-se, însă, cu respectarea unor norme speciale de drept internațional. Regulile privind delimitarea mării teritoriale au făcut obiectul unor controverse atât în doctrina dreptului internațional, cât și în practica statelor, ajungându-se uneori chiar la conflicte între acestea. Convenția din 1982 privind dreptul mării a stabilit, în art. 3, că fiecare stat are dreptul să stabilească lățimea mării sale teritoriale până la o limită care să nu depășească 12 mile marine, măsurate de la liniile de bază determinate în acord cu Convenția.

Practica statelor dovedește însă existența unei relative incertitudini cu privire la lățimea mării teritoriale. Majoritatea statelor revendică astăzi o lățime a mării teritoriale între 3 și 12 mile marine.

Din punct de vedere juridic, marea teritorială este supusă suveranității statului riveran. Cu toate acestea, dreptul cutumiar internațional impune regula dreptului de trecere pașnică a navelor străine prin marea teritorială. Acest drept cuprinde dreptul de a naviga sau de a traversa marea teritorială în mod neîntrerupt și rapid, cu respectarea traseelor maritime stabilite. Statele riverane au dreptul să interzică trecerea prin marea lor teritorială a navelor care transportă anumite obiecte sau substanțe. De exemplu, România interzice accesul navelor care transportă sau au la bord arme nucleare, chimice sau alte arme de distrugere în masă.

Spațiul aerian este coloana de aer aflată deasupra solului și spațiului acvatic al unui stat, până la limita inferioară a spațiului cosmic. Fiecare stat are suveranitate deplină și exclusivă asupra spațiului aerian situat deasupra teritoriului său. Astfel, statul are puterea discreționară de a stabili regimul juridic al spațiului său aerian: reglementarea survolului acestui spațiu atât de către aeronavele naționale, cât și de către cele străine. Orice încălcare a acestor reglementări constituie o încălcare a suveranității statului și conferă acestuia dreptul de a riposta.

228. Alte elemente ale teritoriului, cu o mai mare importanță în dreptul internațional public, sunt: zona contiguă, zona economică exclusivă și platoul continental.

3.1.2. Caracteristicile teritoriului României

229. Potrivit art. 3 din Constituția din 1991, teritoriul României este **inalienabil**. Consacrarea constituțională a inalienabilității teritoriului se alătură principiilor din dreptul internațional al integrității teritoriale, al interzicerii folosirii forței și amenințării cu forța, precum și al neamestecului în treburile interne ale altor state. Inalienabilitatea teritoriului semnifică interdicția oricărei înstrăinări a acestuia sau a unei părți a acestuia către un alt stat, prin orice mijloc și în mod special prin acte de drept privat (Balan, 2015, p. 27).

230. Articolul 1 alin. (1) din Constituție consacră, între altele, și caracterul indivizibil al statului. Acest caracter, prin conotația sa spațială, trimite la **indivizibilitatea** teritoriului statului. Aceasta înseamnă că, prin Constituție, se interzice orice măsură ce ar avea ca efect desprinderea unei părți din teritoriul statului ca regiune autonomă sau independentă. De asemenea, indivizibilitatea teritoriului este strâns legată de structura unitară a statului român, consacrată tot de art. 1 alin. (1) din Constituție.

231. O altă caracteristică juridică a teritoriului identificată în literatura juridică este **egalitatea**, în sensul că nu trebuie să existe privilegii în formarea unor anumite regiuni sau zone ale teritoriului (Muraru & Tănăsescu, 2006, vol. II, p. 66).

3.1.3. Organizarea administrativ-teritorială a României

232. Caracterul indivizibil al teritoriului nu împiedică stabilirea unor diviziuni administrative ale acestuia, în scopul unei mai bune realizări a sarcinilor statului la nivel local. **Organizarea administrativă a teritoriului** este, așadar, delimitarea teritoriului în unități administrative, în scopul realizării unitare a suveranității statului. În România, organizarea administrativ-teritorială se realizează pe baza Constituției și a Legii nr. 2/1968.

Potrivit art. 3 alin. (3) din Constituție, teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii. Pe lângă Constituție, organizarea administrativ-teritorială mai este reglementată de Legea nr. 2/1968.

233. *Județul* este unitatea administrativ-teritorială cea mai întinsă ca suprafață. Din punct de vedere economic și social, județul este cea mai importantă unitate administrativ-teritorială, iar din punct de vedere politico-administrativ, județul a fost calificat ca fiind o unitate de nivel intermediar (Vedinaș, 2008, p. 36) sau unitate de coordonare și control (Muraru & Tănăsescu, 2005, vol. II, p. 69). Județele cuprind un municipiu reședință de județ, municipii, orașe și comune. Reședințele de județ sunt stabilite după criteriul importanței lor economice, sociale și culturale.

Orașul este un centru teritorial cu o anumită dezvoltare economică, socială și culturală, cu un număr mare de locuitori. După criteriul importanței, dezvoltării și rolului în viața economică, socială și culturală, unele orașe pot fi declarate, prin lege, municipii.

Comuna este unitatea administrativ-teritorială de bază. Ea poate cuprinde unul sau mai multe sate, dintre care unul este reședința de comună.

3.2. Populația – element al statului

234. Populația reprezintă gruparea de oameni supusă ordinii juridice a unui stat determinat. Pentru a constitui un stat, o astfel de grupare de oameni trebuie să aibă scopuri comune, să dezvolte un anumit tip de raporturi, să aibă o anumită structură.

În acest context, trebuie făcute unele precizări cu privire la asocierea termenilor populație și popor, populație și națiune.

În concepția normativistă, există o identitate între conceptele de **populație** și **popor**. Poporul este, în această viziune, totalitatea indivizilor care se află, la un moment dat, pe teritoriul unui stat, iar populația – comunitatea de indivizi care constituie baza apariției statului, unită prin caracteristici comune de limbă, tradiții, origine, cultură. În opinia lui Hans Kelsen, populația reunește toate persoanele aflate sub jurisdicția aceleiași puteri statale, fiind identică cu poporul.

O altă concepție despre populație aparține teoreticienilor epocii revoluționare franceze, care au identificat statul și, implicit, populația cu **națiunea**. Aceste teorii au constituit, multă vreme, baza dreptului public francez. În această viziune, națiunea este considerată o entitate juridică distinctă de indivizii care o compun, o persoană juridică aparte, care reprezintă însuși fundamentul statului. Coeziunea națiunii este animată de sentimentul solidarității membrilor acesteia, bazat pe anumiți factori determinanți ca: rasa, limba, religia, cultura, tradițiile comune. Trebuie remarcat că, în aceste concepții, națiunea este un element ce transcende prezentului: „națiunea înseamnă a continua ceea ce am fost" (Burdeau, ed. 2009, p. 33). Aceste teorii au stat la baza statului-națiune, caracteristic sfârșitului secolului al XIX-lea.

După cum sublinia, însă, G. Burdeau, teoria ce asimilează populația și statul cu națiunea este eronată, deoarece ignoră adevărata natură a statului, aceea de a fi o entitate distinctă de teritoriu și de populație: colectivitatea sau populația este „destinatarul" regimului etatic, și nu substanța acestuia. De asemenea, trebuie avută în vedere natura sociologică a națiunii: ea este preexistentă statului și independentă de acesta. Aceasta explică și posibilitatea existenței unor state multinaționale sau a unor națiuni divizate în mai multe state.

În accepțiunea prezentă, populația, ca element al statului, cuprinde, alături de cetățenii proprii, și cetățenii străini și apatrizii aflați sub jurisdicția acelui stat.

3.3. Suveranitatea – element al statului

235. Suveranitatea, sau „elementul formal" al statului, este un concept ce poate fi înțeles în mai multe sensuri: trăsătură a puterii de stat, care o face să fie supremă altor puteri din cadrul societății; însăși puterea de stat, adică acel ansamblu de competențe proprii specifice statului; calitate a titularului puterii statale, ce îi conferă acestuia o anumită poziție în

mecanismul statal. De asemenea, termenul „suveranitate" a fost utilizat pentru a desemna anumite prerogative ale unor entități politico-etatice, în funcție de contextul în care acestea se manifestă: suveranitatea poporului, suveranitatea națională, suveranitate de stat etc. Aspectele legate de evoluția conceptului de suveranitate, precum și de explicarea unora dintre sensurile acestui concept vor fi analizate la capitolul dedicat analizei detaliate a acestui element al statului. Pentru moment, ne vom mărgini la definirea suveranității ca fiind **dreptul statului de a decide liber în treburile sale interne și externe.**

În această accepțiune, suveranitatea este un concept dual: **supremația** sau suveranitatea internă, în temeiul căreia statul decide liber în treburile sale interne, prin norme cu caracter obligatoriu, și **independența** sau suveranitatea externă, care individualizează statul ca subiect distinct al relațiilor internaționale și dreptului internațional, în sensul că acesta are dreptul de a decide liber asupra problemelor interne și externe, sub rezerva respectării normelor și principiilor dreptului internațional public, fără nicio ingerință din partea altor state sau entități.

§4. Societatea civilă și statul

236. Societatea civilă poate fi definită și analizată din mai multe unghiuri: filosofic, sociologic, politologic, juridic. O definiție actuală, de dicționar, a societății civile ar suna astfel: ansamblul raporturilor individuale, al structurilor familiale, economice, culturale, religioase care există într-o comunitate dată, în afara cadrului și intervenției statului. De-a lungul secolelor, asistăm la o întreagă dezbatere asupra problemei relației dintre societatea civilă și stat, dezbatere ce s-a amplificat odată cu cristalizarea structurilor sociale și etatice specifice fiecărei epoci istorice. Această dezbatere s-a purtat, în principal, în spațiul filosofic, dar teoriile filosofice nu pot fi strict delimitate de concepțiile juridice ale fiecărei epoci. Cele două direcții – filosofică și juridică – converg spre același punct: necesitatea realizării celor mai potrivite acțiuni și interinfluențe atât în interiorul societății civile, cât și în raporturile dintre aceasta și puterea statală.

237. David Robertson definește societatea civilă ca fiind „rama înăuntrul căreia cei care nu au autoritate politică trăiesc și își desfășoară activitatea, în relații de familie, economice, religioase ș.a.m.d.". Apare,

deci, ca element definitoriu, distincția dintre societatea civilă și autoritatea statală, distincție conform căreia societatea civilă este o adevărată „putere a celor fără de putere".

Societatea civilă este, așadar, o alcătuire de indivizi – persoane fizice –, grupați în funcție de interesele și scopurile comune, în diverse asociații cu caracter politic, economic, cultural sau religios. Posibilitatea conturării și structurării elementelor societății civile este dată de către stat, prin intermediul dreptului, mai precis prin garantarea unor drepturi fundamentale, cum ar fi dreptul de asociere, libertatea întrunirilor, libertatea de exprimare, libertatea religioasă ș.a.

238. Principalele elemente ale societății civile sunt: **partidele și formațiunile politice, grupurile de interese – sindicatele, asociațiile și fundațiile –, cultele religioase, mass-media.**

Toate aceste grupări, elemente ale societății globale, gravitează în jurul puterii statale, atât prin reglementarea lor juridică, cât și prin scopurile lor. Dacă, în unele definiții, societatea civilă este opusă statului, trebuie remarcat că, de fapt, însuși statul este o formă a societății civile în sens larg, o formă de manifestare juridică, oficializată și organizată într-un aparat complex ce exercită, prin reprezentare, mecanismul puterii.

Chiar dacă, în definirea celor două concepte, ca și în realitatea unor epoci istorice, a existat o opoziție între stat și societatea civilă, în statele democratice contemporane, societatea civilă reprezintă cel mai important partener al puterii de stat, în îndeplinirea funcțiilor acesteia. Prin intermediul elementelor societății civile – mass-media, partide politice, opinia publică în general –, statul își dezvoltă și își exercită mijloacele de acțiune, în limitele conferite de titularul suveranității – poporul.

§5. Funcțiile statului

239. Conceptul de **funcție** a statului exprimă rolul acestuia în societatea pe care o organizează în jurul ordinii sale juridice sau „raportul care se stabilește între esența statului și rolul său social" (Muraru & Tănăsescu, 2005, vol. II, p. 48). Statul, ca expresie juridică a societății, îndeplinește anumite activități, grupate în așa-numitele funcții ale statului. Funcțiile statului se realizează prin actele juridice ale acestuia, emise de către organele sale. Așadar, funcțiile organelor statului sunt particularizări ale funcțiilor generale ale statului.

Funcțiile statului se pot clasifica, la rândul lor, după interesele pe care le realizează.

240. După cum activitatea statală se referă la realizarea puterii în cadrul societății sau în raporturile entității statale cu alte entități similare, distingem funcții etatice **interne** și **externe**. Prin intermediul funcțiilor interne, statul, prin organele sale, realizează politica sa internă, în raport cu nevoile societății. Funcțiile externe vizează protecția statului și a cetățenilor săi față de orice ingerințe sau agresiuni venite din partea altor state sau, pe de altă parte, pot viza cooperarea cu alte state sau organizații internaționale.

Un alt criteriu de clasificare a funcțiilor statului este cel al obiectului și scopului acestora: funcții sociale, economice, culturale, represive. În acest context, trebuie făcută distincția dintre funcțiile statale **regaliene** (adică cele ce țin de însăși suveranitatea statului) – emiterea de monedă, funcția de apărare, funcția de represiune, reprezentarea internațională, justiția etc. – și celelalte funcții ale statului, pe care le poate îndeplini și alături de alți actori sociali. Funcțiile regaliene sunt considerate „nucleul dur" al statului, expresia suveranității sale.

În fine, după principalele modalități de exercitare a puterii de stat, distingem trei funcții principale ale acestuia: **funcția legislativă, executivă și jurisdicțională**. Funcția legislativă cuprinde acele activități statale ce țin de edictarea normelor juridice ce reglementează ansamblul relațiilor sociale. Funcția executivă realizează aplicarea acestor norme prin acte subordonate legilor. Funcția jurisdicțională are ca principală modalitate de realizare soluționarea eventualelor conflicte apărute în societate, în temeiul și în numele legii. Fiecăreia dintre aceste funcții îi corespunde o „putere", o autoritate publică prin intermediul căreia se realizează și se exercită în concret puterea de stat.

BCU IAȘI / CAROL I UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie

Pierre Avril, Jean Gicquel, Lexique de droit constitutionnel, 7e éd. corrigée, P.U.F., Paris, 1998

Marius Balan, Drept constituțional și instituții politice. Vol. 1. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015

*Georges Burd*eau, L'Etat, Editions du Seuil, Paris, 1970, éd. 2009

Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 24e éd., L.G.D.J., Paris, 1995

Dominique Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, tome 1 – Théorie générale. Les régimes étrangers, 5e éd., Dalloz, Paris, 2007

Jacques Chevallier, L'Etat, Dalloz, Paris, 1999

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Louis Favoreu ș.a., Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999

Constance Grewe, Hélène Ruiz-Fabri, Droits constitutionnels européens, P.U.F., Paris, 1995

Cristian Ionescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1997

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2005

Corneliu-Liviu Popescu, Autonomia locală și integrarea europeană, Ed. All Beck, București, 1999

David Robertson, Dictionary of Politics, Penguin Books, London, 1994

Verginia Vedinaș, Articolul 5. Teritoriul, în *Ioan Muraru, Simina Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole. Ed. C.H. Beck, 2008

Daiana Maura Vesmaș, Fenomenul guvernării, Ed. Burg, Sibiu, 2003

BCU IAȘI / BIBLIOTECA UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 6

Forma de stat: structura de stat și forma de guvernământ

241. Forma de stat desemnează modalitățile de organizare și exercitare a puterii statale constituite pe un anumit teritoriu. Forma de stat include două aspecte principale: *structura de stat* și *forma de guvernământ*.

§1. Structura de stat

242. Structura de stat reprezintă **modul de organizare a puterii statale în raport cu teritoriul**. Distingem două forme ale structurii de stat: *statul unitar sau simplu* și *statul federal sau compus*.

1.1. Statul unitar

243. Statul unitar se caracterizează prin existența unei singure formațiuni statale pe teritoriul determinat. Corespunzător acestei structuri simple, într-un stat unitar vom întâlni următoarele elemente caracteristice:

– statul unitar are o singură constituție;

– există un singur rând de organe ale puterii statale (legiuitor, guvern, sistem judiciar);

– cetățenii statului unitar au o singură cetățenie;

– dreptul este aplicat uniform pe întregul teritoriu al statului unitar;

– statul unitar acționează ca unic subiect de drept internațional public.

Structura unitară a statului nu este incompatibilă cu o organizare administrativ-teritorială care să includă existența unor diviziuni (unități administrativ-teritoriale) și să presupună recunoașterea unei descentralizări a puterii la nivel local. Exemple de state unitare sunt: România, Franța, Marea Britanie, Suedia, Italia.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

1.2. Statul federal

244. Statul federal este format din două sau mai multe state membre, care, prin unire, formează un stat nou, subiect unitar de drept. Principalele trăsături ale statului federal sunt:

– există o constituție federală și câte o constituție a fiecărui stat membru. Constituțiile statelor federate se subordonează constituției federale, care stabilește, de regulă, și domeniile de competență repartizate federației, statelor membre și domeniile comune de competență;

– există două rânduri de organe ale puterii statale: organele federale și organele de la nivelul statelor membre (fiecare stat membru are un organ legislativ, un sistem de autorități executive și un sistem judiciar propriu);

– parlamentele federale au o structură specifică, bicamerală: una dintre camere reprezintă poporul federației, iar a doua cameră reprezintă statele membre;

– cetățenii statelor federale au două cetățenii: una a federației și alta a statului federat din care fac parte.

Sunt state federale: Statele Unite ale Americii, Canada, Mexic, Elveția, Germania, Belgia, India ș.a.

Federalismul are la bază trei principii fundamentale: principiul suprapunerii, principiul participării și principiul autonomiei.

245. În temeiul **principiului suprapunerii**, constituția federală creează o ordine juridică suprapusă ordinilor juridice din statele federate. Dreptul federal primează asupra dreptului statelor federate numai în domeniile de competență exclusivă a federației. În plus, dreptul federal din aceste domenii de competență este de aplicație directă, fără a fi necesară o reglementare subsecventă în statele federate.

Principiul autonomiei vizează acordarea de competențe proprii statelor federate, în anumite domenii agreate de federație. Repartizarea competențelor se face prin constituția federală și este guvernată de principiul subsidiarității: federația nu va dispune decât de acele competențe pe care le poate exercita mai eficient decât statele federate, datorită naturii și scopului acestora.

De exemplu, în Elveția, întâlnim următoarele domenii de competență, stabilite de noua Constituție din anul 2000:

– *domenii de competențe exclusive* – care aparțin numai federației: apărarea națională, vama, comunicațiile feroviare, poșta și telecomunicațiile, politica monetară;

– *domenii de competențe concurente limitate la principii* – categorie constituită din materii care pot fi reglementate de către autoritățile federale la nivelul principiilor, iar cantoanele sunt competente să stabilească reglementarea de detaliu: organizarea teritoriului, vânătoarea și pescuitul, unele reglementări fiscale;

– *domenii de competență paralelă nelimitată* – sunt acele domenii în care cantoanele pot legifera nelimitat doar atunci când nu există o reglementare federală. Dacă federația ia inițiativa reglementării, competența ei devine exclusivă;

– *domenii de competențe paralele* – sunt acele domenii care revin, sub unele aspecte, exclusiv puterii federale, dar cantoanele nu sunt împiedicate să intervină cu reglementări paralele: bursele de studii, construcția de drumuri, impozitul pe venit, cercetarea științifică. Aceste domenii se deosebesc de a doua categorie prin aceea că reglementările cantonale nu constituie simple completări de detaliu ale reglementărilor federale.

Tot în temeiul principiului autonomiei, statele federate dispun de o autonomie instituțională, adică de propriile organe legislative, executive și jurisdicționale.

Principiul participării presupune ca statele federate să participe la guvernarea federației, prin reprezentarea în cadrul parlamentului federal.

1.3. Asociațiile de state

246. Asociațiile de state nu sunt forme ale structurii de stat, nefiind state noi, ci forme de asociere a unor entități statale, rezultate din diverse circumstanțe istorice sau sociale. Asociațiile de state sunt caracterizate în doctrină ca fiind forme ale vieții internaționale, deoarece ele iau naștere și funcționează pe baza unor tratate internaționale, încheiate între subiecte egale de drept internațional. Statele componente ale unei astfel de asociații își păstrează independența. Cele mai cunoscute tipuri de asociații de state sunt: *uniunea personală*, *uniunea reală* și *confederația*.

247. Uniunea personală este o asociație între două sau mai multe state având în comun **șeful statului**. De cele mai multe ori, uniunile personale au fost rezultatul succesiunii la tron sau al alegerii unui șef de stat comun în două sau mai multe state: Anglia și Regatul Hanovrei între 1714 și 1837; Olanda și Marele Ducat de Luxemburg între 1890-1915; Belgia și Congo

între 1885-1908; Ecuador, Columbia și Venezuela, unite sub guvernarea lui Simon Bolivar, între 1821 și 1830.

248. Uniunea reală este acea asociație de state în care, pe lângă șeful statului, mai sunt create și alte organe de stat comune: din domeniul afacerilor externe, apărării, finanțelor etc. În unele cazuri, uniunile reale au fost adevărate forme ale structurii de stat, deoarece li s-a recunoscut dreptul de a acționa în relațiile internaționale ca subiect unic. De asemenea, de multe ori, uniunile reale au reprezentat o etapă spre formarea unui stat nou, unitar. Exemple de uniuni reale sunt: Principatele Unite ale Moldovei și Țării Românești între 24 ianuarie 1859 și 24 ianuarie 1862; Austria și Ungaria între 1867 și 1918; Norvegia și Suedia între 1815 și 1905; Danemarca și Islanda între 1918 și 1944.

249. Confederația de state este o asociație de state independente, alcătuită în vederea îndeplinirii, de către acestea, a unor scopuri comune – economice, politice, militare –, atât pe plan intern, cât și pe plan extern. În vederea funcționării pentru îndeplinirea scopurilor comune, tratatul prin care ia naștere o confederație creează și o serie de organe comune, în care sunt reprezentate statele membre și care pot lua hotărâri numai cu majoritate de voturi. Hotărârile acestor organe sunt obligatorii pentru statele membre ale confederației, sub rezerva aprobării ulterioare. De multe ori, confederațiile au constituit etape spre formarea unor state federale. Exemple de confederații: Confederația statelor americane (1778-1787), Confederația germanică (1815-1871), Confederația elvețiană (1815-1848). Trebuie precizat că, în acest ultim caz, Elveția contemporană și-a păstrat denumirea oficială istorică de „Confederație elvețiană", deși actualmente este un stat federal.

250. Uniunea Europeană – spre o nouă formă de stat? Uniunea Europeană și construcția sa reprezintă unul din cele mai importante fenomene politico-juridice ale Europei contemporane. În cadrul Uniunii Europene (denumire ce datează din 1992, anterior era vorba de cele trei comunități europene distincte[1]), statele membre – astăzi, în număr de 28 – au decis transferul unor competențe ale statelor suverane unor instituții

[1] Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECA), Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM) și Comunitatea Economică Europeană (CEE).

comune, create în vederea îndeplinirii unor scopuri comune. Uniunea Europeană prezintă unele trăsături care o situează între confederație și un stat federal:

– Uniunea are competența de a adopta norme de reglementare primară cu aplicare directă și dotate cu supremație față de dreptul intern al statelor membre;

– în cadrul organismelor comunitare, deciziile nu sunt luate cu unanimitate, ci cu o majoritate calificată;

– conflictele de competență între Uniune și statele membre sunt tranșate de un organ jurisdicțional propriu, Curtea Europeană de Justiție;

– există o „cetățenie europeană" și o cartă a drepturilor fundamentale a Uniunii Europene;

– totuși, nu este vorba de crearea unui stat nou, întrucât statele își păstrează suveranitatea și personalitatea internațională proprie. De asemenea, dreptul intern al statelor își păstrează specificul, inclusiv dreptul constituțional, iar eventualele transferuri de suveranitate au loc numai pe baza unor tratate internaționale la care statele aderă prin proprie voință.

În doctrina europeană, această asociație de state a fost definită ca o **comunitate supranațională** sau **comunitate de integrare**. Este vorba de o ordine juridică *sui generis*, aflată la granița dintre dreptul internațional și dreptul constituțional.

§2. Forma de guvernământ

251. Forma de guvernământ reprezintă modul de formare și organizare a puterii, prin prisma instituției șefului statului și a raporturilor acestuia cu puterea legiuitoare. Principalele forme de guvernământ, din această perspectivă, sunt *monarhia* și *republica*.

2.1. Monarhia

252. Monarhia este cea mai veche formă de guvernământ și, totodată, cea mai răspândită pentru o lungă perioadă de timp. În cadrul acestei forme de guvernământ, șeful statului este un monarh, de regulă desemnat pe criterii ereditare sau după proceduri specifice regimului constituțional respectiv. Monarhul poate purta diverse denumiri: rege, împărat, prinț, mare duce, emir, domn etc.

Monarhia a evoluat de-a lungul timpului, trecând printr-o serie de categorii: monarhia absolută, monarhia limitată sau constituțională, monarhia parlamentară dualistă, monarhia parlamentară contemporană.

Monarhia absolută se caracterizează prin aceea că monarhul dispunea de o putere discreționară, absolută. În istorie, această formă de monarhie a existat, în Europa occidentală, până în perioada Revoluției franceze, iar în Europa de Est și Orientul apropiat, până la începutul secolului al XX-lea (Imperiul Țarist și Imperiul Otoman).

Monarhia limitată sau constituțională a apărut în timpurile moderne, odată cu afirmarea principiului suveranității poporului și cu adoptarea primelor constituții. În aceste monarhii, puterea monarhului era limitată prin constituție, păstrându-se, însă, un rol destul de important al acestuia față de parlament.

Monarhia parlamentară dualistă presupune o egalizare a rolurilor monarhului și parlamentului.

Monarhia parlamentară contemporană are mai mult un caracter simbolic, fiind o expresie a tradiției constituționale a statelor în care a fost menținută. În fapt, în acest tip de monarhie, este aplicat principiul „monarhul domnește, dar nu guvernează", deoarece rolul acestuia este extrem de restrâns (de exemplu, în Marea Britanie, Olanda, Belgia, țările scandinave etc.).

2.2. Republica

253. Republica este acea formă de guvernământ în care șeful statului este desemnat de către popor, prin vot direct sau indirect. De remarcat, însă, un aspect foarte important: republica nu se confundă cu democrația (Dănișor, 2009, p. 33), monarhiile contemporane având și ele regimuri politice democratice. În funcție de modul de desemnare a șefului statului, întâlnim două tipuri de republică: *republica parlamentară* și *republica prezidențială*.

În **republica parlamentară**, președintele este desemnat de către parlament, în fața căruia răspunde. De aceea, șeful statului are o poziție inferioară parlamentului (ca, de exemplu, în Germania, Italia).

În **republica prezidențială**, președintele este ales de către popor fie direct, fie prin intermediul unor organisme speciale denumite colegii electorale (ca în SUA). Prin acest mod de alegere, șeful statului se situează pe o poziție egală cu parlamentul și are prerogative importante.

Un model intermediar este **republica semiprezidențială,** în care președintele este ales direct de popor, dar atribuțiile sale sunt mai limitate decât în cazul republicii prezidențiale (Franța, Austria, România, Irlanda, Finlanda). Acest tip de republică poate fi întâlnit sub diverse subtipuri, în funcție de modul în care fiecare sistem constituțional care l-a adoptat reglementează relațiile dintre cele două organe reprezentative. Astfel, putem vorbi de un „semiprezidențialism parlamentarizat" sau „semiprezidențialism prezidențializat" (Elgie & McMenamin, 2011, p. 626).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie

Constituția federală a Confederației elvețiene din 18 aprilie 1999 (*Constitution fédérale de la Confédération suisse*)

Marius Balan, Drept constituțional și instituții politice. Vol. 1. Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european, Ed. Hamangiu, București, 2015

Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 24e éd., L.G.D.J., Paris, 1995

Dominique Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, tome 1 – Théorie générale. Les régimes étrangers. 5e éd., Dalloz, Paris, 2007

Jacques Chevallier, L'Etat, Dalloz, Paris, 1999

Dan Claudiu Dănișor, Constituția României comentată, Universul Juridic, București, 2009

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Robert Elgie, Ian McMenamin, Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism, în Political Studies, vol. 59, 2011

Antonie Iorgovan, Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală, Ed. Galeriile J.L. Calderon, București, 1994

Jean-Paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, 4e éd., Dalloz, Paris, 2000

Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 11-a, vol. II, Ed. All Beck, București, 2003

Ingolf Pernice, Fondements du droit constitutionnel européen, Pedone, Paris, 2004

Christian Philip, La Constitution Européenne, P.U.F., Paris, 2004

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 7

Cetățenia română

§1. Noțiunea și natura juridică a cetățeniei

254. În doctrina dreptului constituțional, noțiunea de cetățenie are două sensuri principale. În primul rând, ea este utilizată pentru a desemna acea **instituție juridică** – ansamblu de norme ce au un obiect comun de reglementare – care cuprinde normele ce reglementează acele relații sociale determinate de necesitatea asigurării deplinătății existenței și exercitării drepturilor și obligațiilor prevăzute de constituție și legi acelor persoane aflate într-o anumită legătură cu statul. Cel de-al doilea sens al noțiunii de cetățenie vizează **condiția juridică** sau statutul juridic al persoanei care are calitatea de cetățean, statut creat prin anumite norme juridice. Desigur, între cele două semnificații ale noțiunii de cetățenie există o strânsă legătură. Dacă primul sens se axează pe componenta obiectivă, normativă a noțiunii, cel de-al doilea are în vedere componenta sa subiectivă, accentuând persoana ca element central al cetățeniei.

255. Pentru a defini cetățenia română, trebuie avute în vedere realitățile economice, sociale, culturale din societate, ea fiind, de fapt, expresia relațiilor născute în cadrul acestor realități, între persoanele fizice și statul român. De aceea, cetățenia nu este o simplă legătură politică sau juridică între persoană și stat, ci „o integrare angajată în sânul colectivității" (Ioan Muraru).

Cetățenia poate fi definită ca **acea situație juridică specială a persoanei fizice, situație ce rezultă din apartenența acelei persoane la un anumit stat și care îi conferă deplinătatea existenței și exercițiului drepturilor și obligațiilor prevăzute de constituția și legile statului respectiv.**

256. În literatura de specialitate, au fost atribuite și alte sensuri noțiunii de cetățenie, dintre care îl amintim pe cel de **raport juridic** între o persoană

și o entitate statală. Acestei definiții i s-au adus, pe bună dreptate, critici, arătându-se că cetățenia nu poate fi caracterizată ca un raport juridic sau chiar ca un contract, deoarece ea se limitează la conturarea drepturilor și obligațiilor cetățeanului, fără a preciza poziția statului față de cetățean. De asemenea, cetățenia nu poate fi caracterizată ca un simplu raport juridic, deoarece ea definește poziția unei persoane nu numai într-un singur raport juridic, ci într-un complex de raporturi juridice.

Legea cetățeniei române[1] cuprinde o definiție concisă a acestei noțiuni, în art. 1 alin. (1): **cetățenia română este legătura și apartenența unei persoane la statul român.** O definiție similară întâlnim în Convenția Europeană asupra Cetățeniei[2], în art. 2, cu o nuanțare în privința legăturii dintre cetățenie și originea etnică: **cetățenia desemnează legătura juridică între o persoană și un stat și nu indică originea etnică a persoanei.**

257. O distincție importantă este cea dintre **cetățenie** și **naționalitate.** În unele state, legătura dintre persoană și stat poartă denumirea de „naționalitate". În mod tradițional, în dreptul românesc, prin „naționalitate" se înțelege „unitatea de rasă, de limbă și de religie a celor ce trăiesc sub aceeași autoritate pe un anumit teritoriu" (Ștefan Deaconu, 2013, p. 119). Tot în mod tradițional, dreptul nostru utilizează noțiunea de „cetățenie" pentru a defini legătura persoanei fizice cu statul, naționalitatea fiind o caracteristică ce ține de identitatea etnică. Cetățenia este un concept integrator, în sensul că pot fi cetățeni ai statului persoane de diferite naționalități, fără ca aceasta să ducă la vreo diferențiere din punct de vedere juridic. De altfel, Constituția clarifică acest aspect în art. 4 alin. (2), conform căruia „România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, *naționalitate, de* origine etnică (...)".

În ciuda încercărilor de „europenizare" (inclusiv prin completarea art. 4 din Constituție cu principiul solidarității între cetățeni, în 2003), etnocentrismul a fost și a rămas, însă, una din cele mai puternice grile de

[1] Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, republicată în M. Of. nr. 576 din 13 august 2010.

[2] Semnată la Strasbourg la 6 noiembrie 1997 și intrată în vigoare la 1 mai 2005. Convenția a fost ratificată de România prin Legea nr. 396/2002, publicată în M. Of. nr. 490 din 9 iulie 2002.

interpretare a bazelor statului român („dacă naționalitatea este un atribut al persoanei (...), națiunea reprezintă totalitatea celor care au în comun acest atribut" – Deaconu, 2013, p. 120).

Trebuie reținut că, într-o interpretare corectă a prevederilor constituționale, *națiunea* ca entitate politică (*demos*), aflată la baza statului, cuprinde totalitatea *cetățenilor,* ce pot avea diferite *naționalități,* pierzându-și așadar caracterul centrat exclusiv pe identitatea etnică (*ethnos*).

§2. Principiile care stau la baza reglementării cetățeniei române

258. Cetățenia română este reglementată de Constituția României din 1991 și de Legea cetățeniei române nr. 21/1991. Reglementările constituționale și legale consacră o serie de principii generale aplicabile materiei cetățeniei române. Aceste principii sunt:

a) Principiul egalității cetățenilor în fața legii apare consacrat, pe lângă prevederea cu caracter general din art. 16 din Constituție, și în art. 1 alin. (2) din Legea cetățeniei.

b) Principiul potrivit căruia **cetățenii români se bucură de protecția statului român** este înscris în art. 17 din Constituție și în art. 1 alin. (3) din Legea cetățeniei.

c) Principiul potrivit căruia **cetățenia română nu poate fi retrasă celor care au dobândit-o prin naștere** este înscris în art. 5 alin. (2) din Constituția României.

d) Principiul potrivit căruia numai cetățenii români se bucură de toate drepturile recunoscute de Constituție și legi și sunt ținuți să îndeplinească toate obligațiile prevăzute de acestea (art. 35 din Legea cetățeniei).

e) Principiul potrivit căruia încheierea, declararea nulității, anularea sau desfacerea căsătoriei între un cetățean român și un străin nu produce efecte asupra cetățeniei soților este consacrat de art. 3 din Legea cetățeniei.

§3. Drepturile și îndatoririle specifice condiției de cetățean al României

259. Apartenența unei persoane fizice la statul român se concretizează într-o serie de drepturi și obligații care aparțin în exclusivitate cetățenilor.

BCU IAȘI CENTRALA UNIVERSITARĂ LIBRARY

3.1. Drepturile care aparțin exclusiv cetățenilor români

260. a) Dreptul de a alege și de a fi aleși în organele reprezentative. Aceste drepturi sunt recunoscute de art. 36 și art. 37 din Constituție, precum și de legile electorale: *Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali*[1], *Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente*[2] și *Legea nr. 370/2004 privind alegerea Președintelui României*[3]. De asemenea, numai cetățenii români pot participa cu votul lor la referendum.

b) Dreptul de a ocupa o funcție publică este un drept recunoscut de art. 16 alin. (3) din Constituție și de art. 1 alin. (2) din Legea cetățeniei.

c) Dreptul de a locui pe teritoriul României și de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară. Acest drept este întărit de prevederile art. 19 din Constituție, care prevede că cetățenii români nu pot fi extrădați sau expulzați din România. Constituția revizuită în 2003 cuprinde o excepție de la acest principiu: cetățenii români pot fi extrădați în baza convențiilor internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate. Această excepție vizează consolidarea cooperării internaționale în lupta împotriva criminalității.

d) Dreptul la protecția diplomatică a statului român, atunci când se găsește în străinătate, este recunoscut de art. 17 din Constituție.

3.2. Obligațiile specifice condiției de cetățean al României

261. a) Obligația de fidelitate față de România este stabilită de art. 54 alin. (1) din Constituție.

b) Obligația de apărare a țării este stabilită de art. 55 din Constituție. Această obligație cuprinde și îndatorirea de a satisface serviciul militar, dar condițiile privind îndeplinirea îndatoririlor militare se stabilesc prin lege organică. Spre deosebire de textul constituțional

[1] Publicată în M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015.

[2] Publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

[3] Republicată în M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011.

anterior revizuirii din 2003, actualul art. 55 nu prevede imperativ obligația de încorporare a cetățenilor: „cetățenii *pot* (s.n.) fi încorporați de la vârsta de 20 de ani și până la vârsta de 35 de ani, cu excepția voluntarilor, în condițiile legii organice".

§4. Dobândirea cetățeniei române

262. Modurile de dobândire a cetățeniei se pot grupa în două mari categorii:

A. Moduri de dobândire de drept a cetățeniei;

B. Moduri de dobândire a cetățeniei prin act juridic individual.

4.1. Modurile de dobândire de drept a cetățeniei

263. Dobândirea de drept a cetățeniei are loc atunci când, prin simpla producere a unui fapt material juridic, persoana devine cetățean, fără a mai fi, deci, nevoie de intervenția vreunui organ de stat.

În dreptul comparat, reglementările privind dobândirea de drept a cetățeniei se subsumează la două mari sisteme consacrate. Un prim sistem este cel care pune pe primul plan faptul nașterii, independent de locul unde s-a produs acest fapt. Astfel, potrivit acestui sistem, denumit și al „dreptului sângelui" (*ius sanguinis*), copilul dobândește de drept cetățenia părinților săi. Determinantă în cadrul acestui sistem este, așadar, legătura de sânge a copilului cu părinții săi. În acest caz, simpla dovadă că părinții sau chiar numai unul dintre ei are o anumită cetățenie este suficientă pentru dobândirea cetățeniei de către copil, fără a fi necesară emiterea vreunui act juridic în acest sens.

264. Cel de-al doilea sistem are ca element determinant pentru dobândirea de drept a cetățeniei teritoriul statului unde se produce faptul nașterii. Potrivit acestui sistem, denumit și „dreptul locului" (*ius loci* sau *ius soli*), cetățenia copilului va fi cea a statului pe teritoriul căruia s-a născut, chiar dacă părinții au o altă cetățenie. Acest sistem a fost criticat în doctrină, deoarece poate crea o ruptură între cetățenia copilului și cetățenia părinților săi: atunci când părinții nu au cetățenia statului unde s-a născut copilul, este puțin probabil ca acesta să dorească să rămână cetățean al unui stat de care nu este atașat prin legăturile de familie.

265. Legea cetățeniei române a adoptat sistemul dreptului sângelui. Potrivit acestei reglementări, pot fi deosebite următoarele moduri de *dobândire de drept* a cetățeniei române: nașterea și adopția. Un caz special este cel al cetățeniei copilului găsit pe teritoriul României. De asemenea, trebuie luată în considerare și situația dobândirii de drept a cetățeniei române ca efect al schimbării cetățeniei părinților.

4.1.1. Dobândirea cetățeniei române prin naștere

266. Articolul 5 din Legea cetățeniei reglementează în alin. (1) situația cea mai frecventă, și anume aceea a dobândirii cetățeniei de către copiii născuți pe teritoriul României din părinți cetățeni români. În alin. (2), legea reglementează două situații speciale, și anume acelea când:

– copilul s-a născut pe teritoriul României, dar numai unul dintre părinți este cetățean român;

– copilul s-a născut în străinătate, dar unul sau ambii părinți au cetățenia română.

Rezultă, astfel, în mod clar, din această reglementare, aplicarea sistemului *ius sanguinis* de către legea română.

4.1.2. Dobândirea cetățeniei române prin adopție

267. Potrivit art. 6 din Legea nr. 21/1991, cetățenia română se dobândește de către copilul cetățean străin sau fără cetățenie care nu a împlinit vârsta de 18 ani, adoptat de cetățeni români. În acest caz, cetățenia română se dobândește ca o consecință de drept a încheierii actului **adopției**, fără a fi necesară o manifestare de voință specială în acest sens. Această soluție legislativă este consecința concepției care stă la baza reglementării adopției în dreptul nostru, și anume aceea potrivit căreia instituția adopției urmărește încadrarea cât mai deplină a adoptatului în familia adoptatorilor. Această legătură creată prin adopție este întărită de identitatea de cetățenie dintre cel adoptat și adoptatori. Dacă adoptatul este major, este necesar și consimțământul acestuia.

Legea reglementează și situația în care numai unul dintre adoptatori este cetățean român. În acest caz, cetățenia adoptatului minor va fi hotărâtă, de comun acord, de către adoptatori. Dacă adoptatorii nu cad de acord, instanța judecătorească competentă să încuviințeze adopția va decide și asupra cetățeniei minorului, ținând seama de interesele

acestuia. În cazul în care copilul a împlinit 14 ani, este necesar și consimțământul acestuia. De asemenea, dacă adopția se face de către o singură persoană, iar aceasta este cetățean român, minorul dobândește cetățenia adoptatorului.

În situația în care adopția este declarată nulă sau este anulată, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani este considerat că nu a avut niciodată cetățenia română, *dacă domiciliază în străinătate sau dacă părăsește țara pentru a domicilia în străinătate*. Astfel, anularea sau declararea nulității adopției va avea efecte retroactive în ceea ce privește cetățenia numai în situația în care copilul rupe orice legătură fizică cu statul român, domiciliind în străinătate sau părăsind țara în acest scop. Această prevedere are în vedere și interesul celui a cărui adopție a fost anulată sau declarată nulă, acesta redobândind legăturile cu familia sa firească. Legea cetățeniei face o distincție față de situația în care adopția este desfăcută. În acest caz, actul desfacerii adopției va avea, sub aspectul cetățeniei celui adoptat, efecte *ex nunc* (pentru viitor), astfel încât copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani pierde cetățenia română pe data desfacerii adopției, *dacă acesta domiciliază în străinătate sau dacă părăsește țara pentru a domicilia în străinătate*.

4.1.3. Dobândirea cetățeniei române de către copilul găsit pe teritoriul României, născut din părinți necunoscuți

268. Legea cetățeniei prevede, în art. 5 alin. (3), că este cetățean român copilul găsit pe teritoriul României, până la proba contrarie, dacă niciunul dintre părinți nu este cunoscut. Aparent, această dispoziție reprezintă o excepție de la aplicarea principiului *ius sanguinis*, trimițând, prin condiția teritorialității, la principiul *ius soli*. Prevederea în cauză nu este însă o aplicare a principiului dreptului locului. Ea creează, de fapt, o prezumție relativă cu privire la cetățenia părinților copilului găsit, ce poate fi combătută cu dovada contrară. Potrivit acestei prezumții, copilul găsit pe teritoriul României are părinți cetățeni români. Aplicarea principiului *ius sanguinis* rezultă din interpretarea sistematică a dispozițiilor Legii cetățeniei, respectiv a art. 5 alin. (3) și a art. 30 din aceeași lege. Astfel, în situația stabilirii filiației copilului găsit până la împlinirea de către acesta a vârstei de 18 ani și dacă ambii părinți sunt de cetățenie străină, copilul pierde cetățenia română la data stabilirii filiației. Cetățenia română se pierde și în cazul în care filiația s-a stabilit numai față de un părinte cetățean străin, celălalt părinte rămânând necunoscut. Putem observa că, deși,

aparent, criteriul determinant în dobândirea copilului găsit este teritoriul, în realitate, acest criteriu rămâne cetățenia părinților, prezumată ca fiind cea română până la stabilirea filiației copilului. Așadar, Legea cetățeniei române este consecventă în aplicarea principiului *ius sanguinis*.

4.1.4. Dobândirea cetățeniei române ca efect al schimbării cetățeniei părinților

269. Potrivit art. 9 din Legea nr. 21/1991, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani, născut din părinți cetățeni străini sau fără cetățenie, dobândește cetățenia română odată cu părinții săi. Este vorba tot de o dobândire de drept a cetățeniei, deoarece, în situația schimbării cetățeniei părinților, aceasta are ca efect dobândirea cetățeniei române de către copilul minor, fără a fi necesar vreun act juridic special în acest sens. Dacă numai unul dintre părinți dobândește cetățenia română, se vor aplica regulile prevăzute pentru situația în care, în cazul adopției, numai unul dintre adoptatori este cetățean român.

4.2. Modurile de dobândire a cetățeniei române prin act juridic

270. Legea cetățeniei stabilește următoarele moduri de dobândire a cetățeniei române prin act juridic: repatrierea și acordarea la cerere. Deși este vorba de situații juridice distincte, prin modificarea textului inițial al Legii cetățeniei, ambele moduri de dobândire a cetățeniei sunt reglementate sub aceeași „umbrelă", aceea a dobândirii cetățeniei prin acordare la cerere. Datorită distincției între situația persoanei care a avut cetățenia română și dorește să o redobândească și cea a persoanei care nu a mai avut niciodată cetățenia română, vom analiza cele două moduri de dobândire a cetățeniei în mod distinct.

4.2.1. Dobândirea cetățeniei române prin acordare la cerere

271. Acest mod de dobândire a cetățeniei mai poartă denumirea de **încetățenire** și este procedeul prin care cetățenia română este acordată la cerere unui cetățean străin sau unei persoane fără cetățenie, care nu au avut niciodată cetățenia română, care își exprimă, printr-o cerere formulată către organul competent, voința de a dobândi cetățenia română.

Pentru dobândirea cetățeniei române la cerere, cetățeanul străin sau persoana fără cetățenie trebuie să îndeplinească următoarele condiții prevăzute de art. 8 din Legea nr. 21/1991:

1. Să se fi născut sau să domicilieze, la data cererii, pe teritoriul României sau, deși nu s-a născut pe acest teritoriu, să locuiască în condițiile legii pe teritoriul statului român de cel puțin **8 ani**. Perioada cerută de lege se reduce la **5 ani** în cazul în care persoana respectivă este căsătorită și conviețuiește cu un cetățean român.
2. Să dovedească, prin comportamentul, acțiunile și atitudinea sa, loialitate față de statul român, să nu întreprindă sau să sprijine acțiuni împotriva ordinii de drept sau securității naționale și să declare că nici în trecut nu a întreprins asemenea acțiuni.
3. Să fi împlinit vârsta de 18 ani.
4. Să aibă asigurate mijloacele legale de existență decentă, în condițiile stabilite de legislația privind regimul străinilor.
5. Să fie cunoscut cu o bună comportare și să nu fi fost condamnat în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român.
6. Să cunoască limba română și să posede noțiuni elementare de cultură și civilizație românească, în măsură suficientă pentru a se integra în viața socială.
7. Să cunoască prevederile Constituției României și imnul național.

Se observă complexitatea condițiilor cerute de lege. Unul din cele mai interesante elemente este ultima condiție – cunoașterea prevederilor Constituției României. De asemenea, cerinței de cunoaștere a limbii române s-a adăugat cea a cunoașterii noțiunilor elementare de cultură și civilizație românească necesare pentru integrarea în viața socială.

Nu se precizează însă cum se face dovada îndeplinirii acestor condiții. Potrivit alin. (2) al acestui articol, termenele de 8 ani și respectiv 5 ani pot fi reduse până la jumătate în următoarele situații:

a) solicitantul este o personalitate recunoscută pe plan internațional;
b) solicitantul este cetățeanul unui stat membru al Uniunii Europene;
c) solicitantul a dobândit statut de refugiat potrivit prevederilor legale în vigoare;
d) solicitantul a investit în România sume care depășesc 1.000.000 de euro.

O situație particulară este reglementată de art. 8^1, potrivit căruia cetățenia română se poate acorda, la cerere, persoanei fără cetățenie

sau cetățeanului străin care **a contribuit în mod deosebit** la protejarea și promovarea culturii, civilizației și spiritualității românești, cu posibilitatea stabilirii domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate, dacă îndeplinește următoarele condiții:

1. să dovedească, prin comportament, acțiuni și atitudine, loialitate față de statul român, să nu întreprindă sau să sprijine acțiuni împotriva ordinii de drept sau a securității naționale și să declare că nici în trecut nu a întreprins asemenea acțiuni;

2. Să fi împlinit vârsta de 18 ani;

3. Să fie cunoscut cu o bună comportare și să nu fi fost condamnat în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român.

O a doua situație specială este prevăzută de art. 8^2, potrivit căruia cetățenia română poate fi acordată, la cerere, persoanei fără cetățenie sau cetățeanului străin care **poate contribui în mod semnificativ** la promovarea imaginii României prin performanțe deosebite în domeniul sportului, cu posibilitatea stabilirii domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate, dacă sunt întrunite următoarele condiții:

1. Să se angajeze să reprezinte România în loturile naționale, în conformitate cu reglementările statutare ale federației sportive internaționale la care România este afiliată;

2. Să îndeplinească cele trei condiții de mai sus și să își exprime atașamentul față de România și față de sistemul de valori specific societății românești.

4.2.2. Dobândirea cetățeniei române prin repatriere

272. În cazul **repatrierii**, dobândirea cetățeniei este condiționată, în primul rând, de îndeplinirea de către persoana interesată (apatrid sau cetățean străin) a condiției de a mai fi avut în trecut cetățenia română, precum și de faptul material al repatrierii. De asemenea, este posibilă dobândirea cetățeniei române prin acest mod și cu menținerea domiciliului în străinătate, însă în acest caz este necesară îndeplinirea unor condiții suplimentare. În aceleași condiții, se poate acorda cetățenia română și descendenților persoanelor care au pierdut această cetățenie, până la gradul II inclusiv.

Acest mod de dobândire a cetățeniei române este și el condiționat de manifestarea de voință a persoanei interesate, respectiv de cererea

adresată în acest sens comisiei pentru cetățenie din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie. Pe baza acestei cereri, președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie va decide acordarea cetățeniei prin ordin, care se publică în Monitorul Oficial.

Legea cetățeniei mai prevede și că părinții care se repatriază și solicită redobândirea cetățeniei române hotărăsc și în privința cetățeniei copiilor lor minori. Dacă nu se ajunge la un acord între părinți în această privință, va decide tribunalul de la domiciliul minorului, ținând seama de interesele acestuia. În cazul în care copilul a împlinit vârsta de 14 ani, este necesar și consimțământul acestuia.

Potrivit prevederilor legale, redobândirea cetățeniei române doar de către unul din soți nu are nicio consecință asupra cetățeniei celuilalt soț. Soțul cetățean străin sau fără cetățenie al persoanei care se repatriază și redobândește cetățenia română poate cere acordarea cetățeniei române în condițiile legii.

O situație particulară privește persoanele care au fost cetățeni români, dar au pierdut cetățenia română din motive neimputabile lor sau cărora această cetățenie le-a fost ridicată fără voia lor, precum și descendenții acestora până la gradul III, la cerere, pot redobândi sau li se poate acorda cetățenia română, cu posibilitatea păstrării cetățeniei străine și stabilirea domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate, dacă îndeplinesc condițiile prevăzute de lege.

4.2.3. Procedura acordării cetățeniei. Autoritatea Națională pentru Cetățenie

273. Autoritatea Națională pentru Cetățenie (ANC) a fost creată în anul 2010, prin ordonanță de urgență a Guvernului, ulterior fiind inclusă în legea de aprobare a ordonanței, nr. 112/2010[1]. ANC este definită de lege ca fiind o instituție publică de interes național, cu personalitate juridică, aflată în subordinea Ministerului Justiției, care asigură aplicarea procedurii legale de acordare, redobândire, renunțare și retragere a cetățeniei române.

Funcțiile principale ale ANC sunt:

[1] O.U.G. nr. 5/2010 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Cetățenie (M. Of. nr. 93 din 10 februarie 2010), aprobată prin Legea nr. 112/2010 (M. Of. nr. 405 din 17 iunie 2010).

a) îndeplinește prevederile legale cu privire la acordarea, redobândirea, renunțarea și retragerea cetățeniei române;

b) desfășoară, prin structurile de specialitate, activitate de consiliere cu privire la problemele în materie de cetățenie, precum și cu privire la drepturile și obligațiile ce decurg din calitatea de cetățean european, în condițiile regulamentului de organizare și funcționare stabilit prin ordin al ministrului justiției;

c) propune Ministerului Justiției și participă la elaborarea proiectelor de acte normative care vizează domeniul său de activitate.

În realizarea acestor funcții, Autoritatea Națională pentru Cetățenie are o serie de atribuții, între care:

a) ține evidența cererilor de acordare, redobândire, renunțare și retragere a cetățeniei române, alcătuind dosare pentru fiecare caz în parte;

b) asigură condițiile necesare pentru desfășurarea activității Comisiei pentru cetățenie;

c) asigură secretariatul Comisiei pentru cetățenie;

d) păstrează și organizează arhiva Comisiei pentru cetățenie;

e) întocmește proiectele de ordine ale președintelui Autorității privind acordarea, redobândirea, retragerea și renunțarea la cetățenia română, precum și proiectele de ordine de respingere a acestor cereri;

f) redactează certificatele de cetățenie și îndeplinește procedura de rectificare a acestora;

g) asigură solemnitatea depunerii jurământului de credință față de România și păstrează evidența persoanelor care au depus jurământul de credință;

h) colaborează cu autorități ale administrației publice centrale și cu instituții internaționale cu atribuții în domeniul cetățeniei, fiind abilitată să încheie protocoale de colaborare;

i) comunică, la cerere, autorităților administrației publice centrale datele referitoare la persoanele care au dobândit, au redobândit sau au pierdut cetățenia română, potrivit legii ș.a.

Conducerea ANC este asigurată de un președinte și de doi vice-președinți. Președintele și vicepreședinții Autorității sunt numiți și eliberați din funcție prin decizie a primului-ministru. Numirea se realizează pentru un mandat cu durata de 4 ani, cu posibilitatea reînnoirii o singură dată.

274. Procedura acordării cetățeniei române. Cererea de acordare sau, după caz, de redobândire a cetățeniei române se formulează în limba

română, se adresează Comisiei pentru cetățenie și se depune personal sau, în cazuri temeinic justificate, prin mandatar cu procură specială și autentică la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie, fiind însoțită de acte care dovedesc îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege. Comisia pentru cetățenie, denumită în continuare Comisia, entitate fără personalitate juridică din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie, verifică îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege pentru acordarea, redobândirea, retragerea sau renunțarea la cetățenia română. Îndeplinirea sau, după caz, neîndeplinirea condițiilor prevăzute de lege pentru acordarea ori redobândirea cetățeniei române se constată printr-un raport motivat, care se adoptă de Comisie cu votul majorității celor prezenți. În caz de paritate, votul președintelui Comisiei sau al înlocuitorului acestuia este decisiv.

Președintele **Autorității Naționale pentru Cetățenie**, constatând îndeplinite condițiile prevăzute de lege, emite ordinul de acordare sau de redobândire a cetățeniei române, după caz. Atât ordinul de acordare sau de redobândire, cât și ordinul de respingere a cererii de acordare a cetățeniei române se comunică solicitantului, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire. Ordinul de respingere a cererii de acordare sau redobândire a cetățeniei române poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București. Hotărârea tribunalului poate fi atacată cu recurs la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București.

Cetățenia română se acordă sau se redobândește la data depunerii jurământului de credință. În termen de 6 luni de la data comunicării ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de acordare sau redobândire a cetățeniei române sau, după caz, de la publicarea în Monitorul Oficial a hotărârii Guvernului de acordare a cetățeniei române, persoanele cărora li s-a acordat sau care au redobândit cetățenia română vor depune jurământul de credință față de România. După depunerea jurământului, Comisia eliberează certificatul de cetățenie română, care va fi întocmit în două exemplare, semnate de președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, dintre care un exemplar va fi înmânat titularului.

§5. Pierderea cetățeniei române

275. Ca și în cazul dobândirii cetățeniei, și modurile de pierdere a acesteia de pot clasifica în două categorii principale:

A. Moduri de pierdere de drept a cetățeniei române;
B. Moduri de pierdere a cetățeniei române prin act juridic.

5.1. Moduri de pierdere de drept a cetățeniei române

276. Dacă dobândirea de drept a cetățeniei este modul cel mai frecvent de dobândire a acesteia, pierderea de drept a cetățeniei are un caracter de excepție.

5.1.1. Pierderea cetățeniei române prin adopția de către un cetățean străin

277. Potrivit Legii cetățeniei române, copilul minor adoptat de un cetățean străin pierde cetățenia română dacă, la cererea adoptatorului sau, după caz, a adoptatorilor, dobândește cetățenia acestora în condițiile prevăzute de legea străină. Minorului care a împlinit vârsta de 14 ani i se cere consimțământul. În scopul protecției minorului adoptat de un cetățean străin față de situația de apatridie, legea prevede că data pierderii cetățeniei române este cea a dobândirii de către minor a cetățeniei adoptatorului. De asemenea, același scop îl are și dispoziția potrivit căreia, în cazul declarării nulității sau anulării adopției, copilul care nu a împlinit 18 ani este considerat că nu a pierdut niciodată cetățenia română.

5.1.2. Pierderea cetățeniei române prin stabilirea filiației copilului găsit

278. Acest mod de pierdere a cetățeniei române reprezintă de fapt răsturnarea prezumției relative instituite de lege privind cetățenia copilului găsit pe teritoriul României. Astfel, în cazul în care filiația copilului găsit a fost stabilită până la împlinirea de către acesta a vârstei de 18 ani, iar părinții (sau părintele) au (are) altă cetățenie, copilul pierde cetățenia română la data stabilirii filiației.

5.1.3. Pierderea cetățeniei române de către minor în cazul schimbării cetățeniei părinților

279. Articolul 28 din Legea cetățeniei stabilește că minorul pierde cetățenia română ca urmare a renunțării părinților la această cetățenie,

dacă minorul se află împreună cu ei în străinătate sau părăsește țara pentru a se stabili în străinătate. Dacă copilul a fost încredințat prin hotărâre judecătorească unuia dintre părinți și acesta a renunțat la cetățenia română și are domiciliul în străinătate, minorul va pierde cetățenia română pe aceeași dată cu părintele căruia i-a fost încredințat și la care locuiește, cu condiția obținerii acordului celuilalt părinte, cetățean român. În toate aceste situații, copilului care a împlinit vârsta de 14 ani i se cere consimțământul.

5.2. Moduri de pierdere a cetățeniei române prin act juridic

5.2.1. Retragerea cetățeniei române

280. Articolul 25 din Legea cetățeniei române consacră acest mod de pierdere a cetățeniei, care are loc cu titlu de sancțiune. Trebuie precizat că actualul text al legii are în vedere principiul enunțat în art. 5 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia cetățenia română nu poate fi retrasă celui care a dobândit-o prin naștere. În textul inițial, anterior Constituției, nu se făcea referire la acest principiu, dar el a fost considerat ca modificat implicit în lumina dispozițiilor constituționale.

Potrivit legii, cetățenia română se poate retrage persoanei care:

a) aflată în străinătate, săvârșește fapte deosebit de grave prin care vatămă interesele statului român sau lezează prestigiul României;

b) aflată în străinătate, se înrolează în forțele armate ale unui stat cu care România a rupt relațiile diplomatice sau cu care este în stare de război;

c) a obținut cetățenia română în mod fraudulos;

d) este cunoscută ca având legături cu grupări teroriste sau le-a sprijinit, sub orice formă, ori a săvârșit alte fapte care pun în pericol siguranța națională.

Retragerea cetățeniei, fiind o **sancțiune**, are caracter strict personal. Ea produce efecte doar în privința persoanei vinovate de săvârșirea vreuneia dintre faptele prevăzute la art. 25, nu și în privința soțului sau copiilor acestei persoane.

Se observă că primele două ipoteze care pot atrage retragerea cetățeniei sunt condiționate de locul unde se săvârșesc faptele sancționate: persoana respectivă trebuie să se afle în străinătate. În cazul ultimelor ipoteze, locul unde se află persoana nu are relevanță pentru aplicarea sancțiunii retragerii cetățeniei.

Potrivit art. 31 din Legea cetățeniei, orice autoritate sau persoană care are cunoștință de existența unui motiv pentru retragerea cetățeniei române poate sesiza în scris Comisia pentru cetățenie din cadrul ANC, având și obligația de a produce dovezile de care dispune. Președintele Comisiei stabilește, prin rezoluție, termenul la care se va dezbate sesizarea de retragere, dispunând totodată:

a) solicitarea punctului de vedere al autorităților competente cu privire la îndeplinirea condițiilor legale privind retragerea cetățeniei;

b) invitarea persoanei care a formulat sesizarea, precum și a oricărei persoane care ar putea da informații utile soluționării cererii;

c) citarea persoanei în cauză la domiciliul cunoscut sau, dacă acesta nu se cunoaște, prin publicarea citației în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a. Citarea persoanei are loc cu cel puțin 6 luni înainte de termenul fixat pentru dezbaterea sesizării.

La termenul stabilit pentru dezbaterea sesizării, Comisia verifică îndeplinirea condițiilor necesare retragerii cetățeniei române. Aceasta audiază persoanele citate, precum și persoana în cauză. Lipsa persoanei legal citate nu împiedică desfășurarea procedurilor de retragere a cetățeniei române.

În cazul în care constată îndeplinirea sau, după caz, neîndeplinirea condițiilor legale de retragere a cetățeniei române, Comisia va propune președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, printr-un raport motivat, aprobarea retragerii cetățeniei române sau, după caz, respingerea sesizării. La rândul său, Președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, constatând îndeplinite condițiile prevăzute de lege, emite ordinul de retragere a cetățeniei române, respectiv de respingere a sesizării de retragere a cetățeniei, în cazul în care constată neîndeplinirea condițiilor prevăzute de lege.

Pentru a se respecta principiul accesului liber la justiție, legea prevede că Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de admitere sau de respingere a sesizării de retragere a cetățeniei se comunică persoanei în cauză, precum și persoanei care a făcut sesizarea, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire și poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului de la domiciliul sau, după caz, reședința solicitantului. Dacă solicitantul nu are domiciliul sau reședința în România, ordinul poate fi atacat, în același termen, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București. Hotărârea curții de apel este definitivă.

Pierderea cetățeniei române prin retragere are loc la data emiterii ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de aprobare a retragerii cetățeniei române

5.2.2. Renunțarea la cetățenia română

281. Reglementarea legii române în materia renunțării la cetățenie reflectă principiul consacrat potrivit căruia nimeni nu poate renunța la cetățenia sa pentru a rămâne fără nicio cetățenie. De aceea, la cetățenia română nu se poate renunța decât cu aprobarea Guvernului, o simplă declarație în acest sens nefiind suficientă. Potrivit art. 27 din Legea nr. 21/1991, pentru motive temeinice, se poate aproba renunțarea la cetățenia română persoanei care îndeplinește următoarele condiții:

a) a împlinit vârsta de 18 ani;

b) nu este învinuită sau inculpată într-o cauză penală ori nu are de executat o pedeapsă penală;

c) nu este urmărită pentru debite către stat, persoane fizice sau juridice din țară sau, având astfel de debite, le achită ori prezintă garanții corespunzătoare pentru achitarea lor;

d) a dobândit ori a solicitat și are asigurarea că va dobândi o altă cetățenie.

Pierderea cetățeniei prin aprobarea renunțării nu produce efecte asupra cetățeniei soțului sau copiilor minori.

282. Cererea de renunțare la cetățenia română, însoțită de actele doveditoare prevăzute la art. 27, se depune la secretariatul tehnic al Comisiei sau la misiunile diplomatice ori oficiile consulare ale României din țara în care solicitantul își are domiciliul sau reședința. Președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie dispune, prin ordin, aprobarea sau, după caz, respingerea cererii de renunțare la cetățenia română, pe baza raportului Comisiei, prin care aceasta constată îndeplinirea sau neîndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 27 din legea cetățeniei române. Ordinul de respingere a cererii de renunțare la cetățenia română poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la Tribunalul București. Hotărârea tribunalului este supusă recursului la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București. Pierderea cetățeniei române prin renunțare are loc la **data eliberării adeverinței** de renunțare la cetățenia română.

§6. Dovada cetățeniei române

283. Potrivit art. 22 din Legea cetățeniei, dovada cetățeniei române se face cu cartea de identitate sau, după caz, cu buletinul de identitate, cu pașaportul, cu titlul de călătorie fără mențiunea «identitate incertă», ori cu certificatul constatator emis după depunerea jurământului în cazul acordării cetățeniei la cerere sau cu dovezile de cetățenie eliberate la cerere de misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României pentru cetățenii români aflați în străinătate. Cetățenia copilului până la vârsta de 14 ani se dovedește cu pașaportul, cu titlul de călătorie fără mențiunea «identitate incertă» sau cu certificatul său de naștere, însoțit de buletinul ori cartea de identitate, după caz, sau pașaportul oricăruia dintre părinți, ori cu dovezile de cetățenie eliberate la cerere de misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României pentru cetățenii români aflați în străinătate.

§7. Cetățenia de onoare

284. Articolul 36 din Legea cetățeniei reglementează acordarea cetățeniei de onoare unor cetățeni străini, pentru servicii deosebite aduse țării și națiunii române. Acordarea cetățeniei de onoare se face la propunerea Guvernului, fără nicio altă formalitate, de către Parlamentul României.

Persoanele care au dobândit cetățenia de onoare se bucură de toate drepturile civile și politice recunoscute cetățenilor români, cu excepția dreptului de a alege și de a fi ales și de a ocupa o funcție publică.

§8. Convenția Europeană asupra Cetățeniei

285. În cadrul Consiliului Europei, a fost semnată la Strasbourg, la 6 noiembrie 1997, Convenția Europeană asupra Cetățeniei. Convenția a intrat în vigoare la 1 martie 2000, iar România a devenit parte a acestei convenții la 20 ianuarie 2005, prin ratificare. Față de România, Convenția este aplicabilă de la data de 1 mai 2005.

286. Convenția stabilește principii și reguli aplicabile statelor părți în domeniul dobândirii și pierderii cetățeniei. Deși pornește de la premisa că este de competența fiecărui stat să determine prin propria legislație

care sunt resortisanții săi, Convenția impune un cadru privind acordarea și pierderea cetățeniei, în principal în scopul evitării situației de apatridie, dar și a altor conflicte juridice privind cetățenia.

287. Principiile care, potrivit Convenției, trebuie să guverneze reglementarea cetățeniei de către statele părți sunt următoarele:

a) fiecare persoană are dreptul la o cetățenie;

b) apatridia trebuie să fie evitată;

c) nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de cetățenia sa;

d) nici căsătoria, nici desfacerea căsătoriei între un cetățean al unui stat parte și un străin, nici schimbarea cetățeniei unuia din soți în timpul căsătoriei nu pot avea efecte de plin drept asupra cetățeniei celuilalt soț;

e) principiul nediscriminării.

288. Convenția mai cuprinde reguli privind acordarea de drept a cetățeniei, obligația statelor de a permite renunțarea la cetățenie, acordarea posibilității de redobândire a cetățeniei, obligația statelor de a soluționa cererile privitoare la dobândirea, păstrarea, pierderea cetățeniei într-un termen rezonabil, acordarea dreptului la recurs împotriva soluțiilor date acestor cereri.

289. O parte importantă a Convenției se referă la **pluralitatea de cetățenii**, stabilind ca reguli generale faptul că statele părți trebuie să permită:

a) copiilor care au dobândit automat la naștere cetățenii diferite să-și păstreze aceste cetățenii;

b) cetățenilor săi de a avea o altă cetățenie, când această cetățenie este dobândită automat prin căsătorie.

De asemenea, pe lângă regulile generale ce țin de instituția cetățeniei în dreptul internațional public (păstrarea cetățeniei precedente, succesiunea statelor și cetățenia, reglementarea prin acord internațional), Convenția face referire și la un caz specific ce poate genera conflicte în cazul pluralității de cetățenii: îndeplinirea obligațiilor militare. Astfel, potrivit Convenției, orice persoană care posedă cetățenia a două sau mai multor state părți nu este ținută să îndeplinească obligațiile sale militare decât față de unul singur dintre aceste state părți. Acorduri speciale între statele părți interesate vor putea determina modalitățile de aplicare a acestei reguli. În lipsa unor acorduri speciale încheiate sau susceptibile de

a fi încheiate, următoarele dispoziții sunt aplicabile indivizilor care posedă cetățenia a două sau mai multor state părți:

a) persoanele vor fi supuse obligațiilor militare ale statului parte pe teritoriul căruia ei domiciliază obișnuit. Totuși, aceste persoane vor avea facultatea, până la vârsta de 19 ani, de a se supune obligațiilor militare într-unul din statele părți a cărui cetățenie ele o posedă, de asemenea, sub forma angajării voluntare pentru o durată totală și efectivă cel puțin egală cu cea a serviciului militar activ în celălalt stat parte;

b) persoanele care domiciliază în mod obișnuit pe teritoriul unui stat parte ai cărui cetățeni nu sunt sau al unui stat necontractant vor avea facultatea de a alege dintre statele părți a căror cetățenie o posedă pe acela în care doresc să-și îndeplinească obligațiile lor militare;

c) persoanele care, conform regulilor prevăzute la lit. a) și b), și-au satisfăcut obligațiile lor militare față de un stat parte, în condițiile prevăzute de legislația acestui stat parte, vor fi considerate că și-au satisfăcut obligațiile militare față de statul parte sau de statele părți ai căror cetățeni ei sunt, de asemenea;

d) persoanele care, anterior intrării în vigoare a acestei Convenții între statele părți a căror cetățenie o posedă, au satisfăcut într-unul din aceste state părți obligațiile militare prevăzute de legislația acestuia, vor fi considerate că și-au satisfăcut aceste obligații în statul parte sau în statele părți ai căror resortisanți ei sunt, de asemenea;

e) dacă persoanele și-au îndeplinit serviciul militar activ într-unul din statele părți a cărui cetățenie o posedă, în conformitate cu lit. a), și își transferă ulterior domiciliul lor obișnuit pe teritoriul altui stat parte a căror cetățenie o posedă, nu vor putea fi supuși, dacă este cazul, obligațiilor militare de rezervă decât în acest din urmă stat parte;

f) aplicarea dispozițiilor Convenției privitoare la îndeplinirea obligațiilor militare nu afectează în niciun fel cetățenia persoanelor;

g) în caz de mobilizare într-unul din statele părți, obligațiile decurgând din dispozițiile Convenției, privitoare la îndeplinirea obligațiilor militare, nu sunt aplicabile în ceea ce privește acest stat parte.

§9. Cetățenia europeană

290. Articolul 20 TFUE (fostul articol 17 TCE) prevede instituirea unei **cetățenii a Uniunii Europene**, ca semn al trecerii de la dimensiunea exclusiv economică a Comunităților Europene la o complexă dimensiune

politico-economică. Prin crearea acestei instituții la nivel comunitar, s-a afirmat implicit ideea unei identități europene a cetățenilor statelor membre, dacă nu chiar premisa unui „popor (*demos*) european" (Ingolf Pernice).

291. În privința conținutului instituției cetățeniei europene, s-a remarcat în doctrină că acesta este similar cu cel din dreptul național. Deși, dacă privim instituția definită ca legătură dintre o persoană și un stat, vom observa că statul european este, încă, o ficțiune pentru unii, un deziderat pentru alții. Așadar, cetățenia europeană nu creează o legătură între o persoană fizică și un stat, ci, mai degrabă, un statut al cetățenilor statelor membre (căci numai aceștia dețin și cetățenia europeană), statut ce cuprinde o serie de drepturi și obligații specifice. În textul citat din TFUE se menționează, de altfel, că „cetățenia Uniunii completează cetățenia națională, pe care nu o înlocuiește". Dovada cetățeniei europene se face cu actul care dovedește cetățenia națională.

292. Drepturile cuprinse în statutul de cetățean european sunt, în principal: dreptul la liberă circulație pe teritoriul Uniunii, sub rezerva limitărilor și condițiilor care pot fi prevăzute prin tratat și dispozițiile de aplicare a acestuia; dreptul de a alege și de a fi ales în alegerile locale și în alegerile pentru Parlamentul European, drepturi exercitate sub rezerva modalităților statuate de Consiliu; dreptul de a beneficia de protecție diplomatică și consulară acordată de statele membre propriilor cetățeni, pe teritoriul unui stat terț, în care statul ai cărui cetățeni sunt nu este reprezentat; dreptul de petiționare în fața Parlamentului European și în fața Ombudsmanului European, în condițiile articolelor 227 și 228 TFUE.

BCU IAȘI / CENTRU UNIVERSITAR

Bibliografie

Legea nr. 21/1991 privind cetățenia română (republicată în M. Of. nr. 576 din 13 august 2010), cu modificările ulterioare

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul juridic al străinilor în România (republicată în M. Of. nr. 421 din 5 iunie 2008)

Consiliul Europei, Convenția Europeană privind Cetățenia, semnată la Strasbourg, la 6 noiembrie 1997 și intrată în vigoare la 1 martie 2000, ratificată de România la 20 ianuarie 2005

Beatrice Andreșan-Grigoriu, Tudorel Ștefan, Tratatele Uniunii Europene. Versiune consolidată, Ed. Hamangiu, București, 2015

Marius Balan, Drept constituțional și instituții politice. Vol. I, Ed. Hamangiu, București, 2015

Raluca Bercea, Drept comunitar. Principii, Ed. C.H. Beck, București, 2007

Barbu Berceanu, Cetățenia. Monografie juridică, Ed. All Beck, București, 1999

Petre Catrinciuc, Regimul juridic al străinilor, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008

Ștefan Deaconu, Drept constituțional, ed. a 2-a, C.H. Beck, București, 2013

Ion Deleanu, Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Gilbert Gornig, Ioana Rusu, Dreptul Uniunii Europene, Ed. C.H. Beck, București, 2007

Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 11-a, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Gheorghe Iancu, Ștefan Deaconu, Mihai Horia Cuc, Cetățenia europeană, Ed. All Beck, București, 2003

Ingolf Pernice, Fondements du droit constitutionnel européen, Pedone, Paris, 2004

Dominique Schnapper, Christian Bachelier, Ce este cetățenia?, Ed. Polirom, Iași, 2001

Capitolul 8

Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor

§1. Drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor

1.1. Noțiunea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor

293. Expresia „drepturi și libertăți fundamentale" s-a impus în vocabularul dreptului constituțional relativ recent. Multă vreme s-au folosit concepte ca „drepturi naturale", „drepturi cetățenești", „drepturi ale omului", „libertăți publice" etc. În doctrina europeană, termenul a fost preluat din dreptul constituțional german. S-a remarcat, de altfel, că Legea fundamentală a **Germaniei** este singura constituție care prevede expres garantarea unor „drepturi fundamentale". În **Franța**, conceptul de „drepturi fundamentale" l-a înlocuit treptat pe cel de „libertăți publice", utilizat constant în cursurile universitare și în lucrările de specialitate.

Ce sunt, așadar, drepturile și libertățile fundamentale? Problema definirii acestor drepturi pare simplă, la prima vedere. Astfel, **drepturile fundamentale sunt acele drepturi care primesc o consacrare și o protecție constituțională și internațională** (Favoreu ș.a., 2002, p. 80). Așadar, distincția între drepturile fundamentale și celelalte drepturi pare a fi nu de natură, ci de recunoaștere juridică. Această definiție simplă a fost promovată în special în doctrina germană și în cea a dreptului comparat și a fost preluată și de către doctrinarii francezi și români.

Caracterul *fundamental* al unor drepturi rezidă, deci, în **forma** în care ele sunt reglementate – prin acte juridice constituționale și internaționale – și nu are ca efect crearea unei ierarhii a drepturilor și libertăților.

294. Mergând mai departe în acest raționament de definire a drepturilor fundamentale, s-a afirmat că putem vorbi de **drepturi fundamentale**

într-un sistem juridic dat, atunci când raporturile normative îndeplinesc patru condiții principale:

a) există o serie de „prerogative" (sau drepturi fundamentale în sens restrâns) ale tuturor persoanelor;

b) normele legislative și infralegislative care suprimă sau limitează aceste prerogative, într-o măsură ce depășește un anumit standard minim, sunt considerate ca eronate;

c) există un organ jurisdicțional abilitat să controleze și să anuleze normele ce încalcă aceste drepturi sau să împiedice asemenea norme să producă efecte juridice;

d) există posibilitatea titularilor acestor drepturi de a sesiza organul jurisdicțional de control.

Iată, deci, că definiția drepturilor fundamentale nu se poate mărgini la modul lor de reglementare, ci trebuie să cuprindă și sfera titularilor drepturilor, ca și sistemul de garanții ale exercitării lor efective.

295. În literatura juridică din România, în definirea drepturilor fundamentale, s-a pus uneori accentul pe calitatea lor de a fi esențiale pentru cetățeni. Astfel, drepturile fundamentale au fost definite pornind și de la conținutul și de la impactul lor asupra titularilor: **drepturile fundamentale sunt acele drepturi subiective ale cetățenilor, esențiale pentru viața, libertatea și demnitatea acestora, indispensabile pentru libera dezvoltare a personalității umane, drepturi stabilite prin Constituție și garantate prin Constituție și legi** (Muraru & Tănăsescu, 2003, vol. I, p. 140).

Profesorul Tudor Drăganu arată, la rândul lui, că drepturile fundamentale nu pot fi deosebite de celelalte drepturi subiective nici prin natura, nici prin obiectul lor specific și că ceea ce le conferă poziția specială este **recunoașterea și garantarea constituțională**.

Într-adevăr, nu întotdeauna drepturile calificate ca „fundamentale" se referă la **valori fundamentale** sau esențiale pentru beneficiarii lor[1]. Valorile considerate fundamentale variază însă în funcție de evoluția societății, astfel încât și calificarea unor drepturi ca fundamentale, din acest punct de vedere, ar determina o geometrie variabilă a catalogului acestor drepturi. De aceea, menținerea criteriului formei reglementării pentru calificarea unor drepturi ca fiind fundamentale prezintă certe

[1] De exemplu, drepturile consumatorilor, înscrise în Constituția Portugaliei, sau unele drepturi ale salariaților, cum ar fi dreptul la grevă.

avantaje. Cu toate acestea, nu se poate nega și importanța conținutului drepturilor fundamentale în privința existenței și dezvoltării ființei umane.

296. Putem defini, așadar, drepturile și libertățile fundamentale ca fiind **acele drepturi subiective recunoscute persoanei prin Constituție și prin normele dreptului internațional în materie, garantate prin Constituție și legi și al căror respect și protecție asigură plenitudinea existenței și dezvoltării ființei umane.**

297. Despre utilizarea noțiunii de „cetățean" în Constituția României. Pe parcursul întregului text al Constituției, este utilizată noțiunea de „cetățean" pentru a desemna titularul unui drept fundamental. Dacă această noțiune era adecvată în secolul al XIX-lea sau la începutul secolului al XX-lea, când drepturile individuale abia intraseră în constituții și formau exclusiv obiectul preocupării interne a statelor, la sfârșitul secolului al XX-lea și în secolul al XXI-lea, situația s-a schimbat radical. Drepturile fundamentale ale individului nu mai țin de suveranitatea exclusivă a statelor, ele au intrat, încă din 1945, în ordinea juridică internațională și există sisteme internaționale și regionale de garanție colectivă a acestor drepturi, prin tratate internaționale cu forță obligatorie în dreptul intern. În aceste condiții, folosirea într-un text constituțional revizuit în 2003 a termenului de „cetățean" ca titular al tuturor drepturilor fundamentale este vetustă și depășită, dacă nu chiar, prin limitările pe care le sugerează, chiar contrară prevederilor dreptului internațional și european în materia drepturilor omului. Corectă ar fi, din această perspectivă, utilizarea noțiunilor de „persoană/orice persoană" sau „individ/individual", după caz. De altfel, Comisia de la Veneția a remarcat recent acest lucru, în opinia sa asupra legii de revizuire a constituției din 2013: „în același timp, Constituția României, adoptată destul de repede la începutul transformării democratice (...) folosește foarte frecvent termenul de cetățean în loc de «orice persoană» sau «toți indivizii» ca titulari ai drepturilor fundamentale (...). Pentru a fi în acord cu standardele universale și europene, garanțiile drepturilor fundamentale ar trebui să se aplice tuturor, și nu doar cetățenilor"[1].

[1] CDL-AD(2014)01, *Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania* adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014), §49.

1.2. Natura juridică a drepturilor și libertăților fundamentale

298. Drepturile fundamentale sunt în primul rând *drepturi subiective*, menite a proteja interese individuale. Din acest punct de vedere, principala caracteristică a acestor drepturi este *justițiabilitatea* lor, adică posibilitatea titularului de a le invoca în fața judecătorului și a acestuia din urmă de a impune respectarea lor. Așadar, drepturile fundamentale nu sunt simple idealuri, ci creează obligații clare, uneori chiar obligații pozitive din partea autorităților publice.

299. Preocupările tot mai frecvente și mai susținute pentru protecția drepturilor fundamentale, concretizate mai ales prin orientarea în această direcție a jurisprudenței Curților Constituționale, au determinat transformarea drepturilor într-un sistem juridic obiectiv. Astfel, prin constituție și legi se creează un sistem de „garanții obiective", instituționale, care să asigure respectul și posibilitatea de exercitare efectivă a drepturilor fundamentale. După modelul Tribunalului Constituțional german, care a arătat că drepturile fundamentale nu trebuie considerate simple drepturi subiective[1], ci ca adevărate elemente obiective ale sistemului juridic, și alte jurisdicții constituționale europene au creat construcții jurisprudențiale menite să confere un caracter obiectiv protecției drepturilor.

1.3. Clasificarea drepturilor și libertăților fundamentale

1.3.1. Trei generații de drepturi fundamentale

300. Un prim criteriu utilizat în clasificarea drepturilor fundamentale este cel **cronologic** sau al succesiunii istorice a recunoașterii categoriilor de drepturi. Potrivit acestui criteriu, drepturile și libertățile fundamentale se clasifică în trei „**generații**" de drepturi.

301. Drepturile primei generații sunt drepturile înscrise în declarațiile de drepturi de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, în special în Declarația

[1] Într-o decizie din anul 1998, Tribunalul Constituțional german a stabilit: „Secțiunea din Legea fundamentală care enumeră drepturile fundamentale exprimă și o ordine obiectivă de valori care se impune ca alegere fundamentală tuturor ramurilor dreptului".

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

franceză de la 1789 și Declarația americană a drepturilor (*Bill of Rights*) de la 1791. Aceste drepturi au fost mult timp considerate cele mai importante: dreptul la libertate și siguranță, libertatea de circulație, libertatea conștiinței și religiei, libertatea de exprimare, egalitatea în fața legii, dreptul de proprietate, libertatea întrunirilor etc. Caracteristica principală a acestor drepturi ține în primul rând de titularii lor: indivizii, care, prin recunoașterea drepturilor lor, beneficiază de o „sferă de autonomie" în raport cu puterea publică. Aceasta din urmă are doar obligația de a se abține de la orice ingerință față de drepturile recunoscute individului.

302. Recunoașterea **drepturilor generației a doua** corespunde, din punct de vedere cronologic, perioadei de după revoluțiile de la 1848, dar mai ales celei de după 1945. Aceste drepturi sunt: dreptul la muncă, dreptul la protecție socială, dreptul la educație și cultură, dreptul la grevă, dreptul la protecția familiei, unele drepturi ale străinilor etc. Spre deosebire de drepturile de primă generație, aceste drepturi presupun, din partea statului, nu simpla obligație de abținere, ci o intervenție activă pentru a le garanta și a asigura punerea lor în practică. Astfel, puterea publică are obligații pozitive, cum ar fi crearea și susținerea de instituții și de regimuri juridice în cadrul cărora să se exercite aceste drepturi: instituții școlare, spitale, sisteme de asigurări sociale etc. În doctrină, aceste drepturi se mai numesc și „drepturi-creanțe".

303. Cea de-a treia generație de drepturi fundamentale se datorează internaționalizării problematicii recunoașterii și protecției acestor drepturi, ca și apariției unor noi nevoi sociale și politice. Drepturile din a treia generație se mai numesc și „drepturi de solidaritate". Ele fac obiectul unei recunoașteri generale la nivel internațional: dreptul la pace, dreptul la dezvoltare, dreptul la un mediu sănătos și nepoluat, dreptul de proprietate asupra patrimoniului comun al umanității. În cazul acestor drepturi, se pune problema de a ști cine este titularul lor: individul sau umanitatea. Ele apar ca drepturi universale, care se impun însă statelor nu prin invocarea de către titularul lor, ci ca norme programatice care creează obligații generale în sarcina statelor.

304. Deși nerecunoscute ca o categorie aparte, în doctrină se vehiculează tot mai mult o **a patra generație** de drepturi fundamentale, destul de eterogene ca obiect, dar care, probabil, în viitor, se vor cristaliza

ca „generație" de sine-stătătoare: drepturile persoanei legate de bioetică, drepturile persoanei legate de Internet și de spațiul virtual ș.a.

1.3.2. Drepturi individuale și drepturi colective

305. Aparent, criteriul utilizat pentru această clasificare este cel al titularilor drepturilor. Astfel, în categoria drepturilor colective, unii autori includ: dreptul popoarelor la autodeterminare, dreptul la eliberarea de sub jugul colonial, dreptul de asociere în sindicate ș.a. Cu toate acestea, doctrina dreptului internațional public recunoaște o singură categorie de drepturi sub aspectul titularilor, și anume drepturile individuale, opozabile statului și altor indivizi (de exemplu, J. Combacau, în doctrina franceză). Din această perspectivă, majoritatea drepturilor așa-zis colective sunt, de fapt, *drepturi individuale exercitate în colectiv*. Așadar, exercitarea în colectiv apare esențială pentru unele drepturi individuale, cum ar fi libertatea întrunirilor sau dreptul de asociere. Apare, astfel, distincția necesară între *drepturile colective* și *drepturile unei colectivități*. Acestea din urmă aparțin unui grup sau colectivități umane, în calitate de titular. Exemplul clasic este dreptul popoarelor la autodeterminare, așa cum este definit de cele două Pacte ale ONU privind drepturile omului.

306. O situație specială, în acest context, este cea a **drepturilor minorităților**. Protecția minorităților este un domeniu deosebit de important pe plan internațional. De aceea, au fost elaborate o serie de documente politice și juridice internaționale, care au evidențiat câteva principii ale protecției minorităților, dintre care unul dintre cele mai importante este cel potrivit căruia această protecție nu poate avea loc decât cu respectul *principiului integrității teritoriale a statului* [art. 35 din Declarația de la Copenhaga a C.S.C.E., iunie 1990, sau art. 8 alin. (4) din Declarația ONU privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice, din decembrie 1992]. Se cuvine menționat și că, din punctul de vedere al titularului, așa-numitele drepturi ale minorităților sunt *drepturi individuale*, ele nu aparțin colectivității în ansamblul ei (art. 27 din Pactul internațional privind drepturile civile și politice vorbește despre drepturi ale *persoanelor* aparținând minorităților, iar Comitetul Drepturilor Omului confirmă această interpretare în Comentariul General asupra acestui articol din 1994). Aceste drepturi, însă, au valoare dacă sunt exercitate în colectiv de membrii minorităților

respective, de unde și calificarea lor ca fiind **drepturi individuale cu o dimensiune colectivă**, al căror scop este protecția unui grup minoritar.

1.3.3. Drepturi substanțiale și drepturi-garanții

307. Această clasificare se bazează pe criteriul obiectului drepturilor fundamentale: **drepturile substanțiale** sunt cele care recunosc individului o prerogativă sau un anumit statut, în vreme ce **drepturile-garanții** sunt destinate a oferi individului instrumentele necesare asigurării protecției drepturilor sale subiective.

1.3.4. Clasificarea drepturilor fundamentale după criteriul conținutului

308. În doctrină, criteriul **conținutului** drepturilor a fost considerat cel mai relevant pentru o clasificare completă (Muraru & Tănăsescu, 2003, vol. I, p. 158). Utilizând acest criteriu, putem identifica următoarele categorii de drepturi:

a) Inviolabilitățile, adică acele drepturi care, prin conținutul lor, asigură însăși existența, libertatea și siguranța persoanei. Din această categorie fac parte: dreptul la viață, dreptul la integritate fizică și psihică, libertatea și siguranța individuală, dreptul la apărare, dreptul la protecția vieții intime, familiale și private, inviolabilitatea domiciliului, secretul corespondenței, dreptul la liberă circulație.

b) Drepturile social-politice sunt acele drepturi care, prin conținutul lor, asigură participarea la viața socială și politică a colectivității din care face parte titularul lor. Aceste drepturi mai sunt cunoscute și sub numele de „libertăți ale spiritului" sau „libertăți de opinie", deoarece, prin exercitarea lor, se valorifică existența unor gânduri, opinii, convingeri ale persoanei. Din această categorie de drepturi fac parte: libertatea gândirii, conștiinței și religiei, libertatea de exprimare, dreptul la informație, dreptul de asociere, libertatea întrunirilor.

c) Drepturile social-economice și culturale, adică acele drepturi care, prin conținutul lor, asigură condițiile vieții sociale și economice a individului: dreptul la muncă, dreptul la învățătură, dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul la grevă, dreptul la proprietate, dreptul la moștenire, accesul la cultură, dreptul la un mediu sănătos, dreptul la un nivel de trai decent, dreptul copiilor și tinerilor la protecție și

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

asistență, dreptul persoanelor cu handicap la o protecție specială, libertatea economică.

d) Drepturile exclusiv politice asigură, prin conținutul lor, participarea cetățenilor la guvernare: dreptul la vot, dreptul de a fi ales, dreptul de a ocupa o funcție publică.

e) Drepturile-garanții, adică acele drepturi care reprezintă garanții constituționale ale exercitării celorlalte drepturi: dreptul de petiționare și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică.

1.4. Principii ale reglementării constituționale a drepturilor și libertăților fundamentale în România

1.4.1. Principiul universalității

309. Principiul universalității subliniază două caracteristici importante ale drepturilor fundamentale: caracterul lor universal și caracterul lor indivizibil. Potrivit art. 15 alin. (1) din Constituție, „Cetățenii beneficiază de drepturile și libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea". Acest principiu trimite, în primul rând, la ideea de vocație universală a cetățeanului la *toate* drepturile și libertățile fundamentale și, în al doilea rând, la universalitatea sferei titularilor acestor drepturi: *toți* cetățenii se bucură de drepturile și libertățile fundamentale. Universalitatea drepturilor și libertăților se referă doar la posibilitatea generală și abstractă a cetățeanului de a avea acele drepturi și libertăți înscrise în constituție și legi, altfel spus la existența drepturilor. Exercițiul efectiv al drepturilor poate fi circumscris unor condiții care îi conferă o geometrie variabilă pentru fiecare cetățean în parte, în condițiile oferite de constituție și legi.

Articolul 15 alin. (1) din Constituție consacră și universalitatea îndatoririlor cetățenilor, indiferent dacă acestea sunt prevăzute de constituție sau de alte legi.

1.4.2. Principiul neretroactivității legilor

310. La data adoptării Constituției, principiul general al neretroactivității era formulat deja în art. 1 C. civ., precum și în art. 11 C. pen. (în prezent, în noile coduri, art. 6 C. civ. și art. 1 și art. 3 C. pen.). Articolul 15 alin. (2) reprezintă consacrarea constituțională a acestui principiu deosebit de

important într-un stat de drept. Fiind inclus în Constituție, principiul neretroactivității devine un principiu aplicabil cu prioritate tuturor ramurilor de drept, astfel încât nu mai sunt posibile excepții, desigur, în afara celor prevăzute de textul constituțional. Aceste excepții sunt **legea penală și legea contravențională mai favorabile.**

În doctrină (Muraru, 2008, p. 138) s-a precizat, de asemenea, că **legile interpretative** nu reprezintă veritabile excepții de la principiul neretroactivității, întrucât ele nu fac decât să clarifice sensul normei interpretate, fără să adauge sau să modifice această normă.

Principiul neretroactivității reprezintă o importantă garanție constituțională a drepturilor și libertăților fundamentale, prin care existența și exercițiul acestora sunt protejate față de arbitrariu.

1.4.3. Principiul egalității

311. Potrivit art. 16 alin. (1) din Constituție, *cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări*. Prin coroborarea acestui text cu cel al art. 4 din Constituție, rezultă că acest principiu presupune egalitatea tuturor cetățenilor, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială.

Principiul egalității, lapidar reglementat de Constituție, a făcut obiectul unor ample dezbateri atât în doctrină, cât și în jurisprudența Curții Constituționale a României. Curtea Constituțională a consacrat și dezvoltat, în jurisprudența sa, unele reguli în legătură cu principiul egalității, delimitând cadrul constituțional pe care îl impune acest principiu normelor dreptului pozitiv.

Textul art. 16 alin. (1) din Constituție interzice existența oricăror privilegii și discriminări între cetățeni. Interpretând aceste prevederi, Curtea Constituțională a pendulat, la începutul jurisprudenței sale, între concepția potrivit căreia situațiile diferite justifică doar tratamentul juridic diferit și concepția „relativă" privind egalitatea în fața legii. Astfel, după afirmarea principiului egalității ca impunând „egalitatea de tratament juridic"[1] sau „un regim egal între cetățenii români organizați în persoane juridice și aceiași cetățeni dacă se prezintă *proprio nomine*, ca subiecte de drept"[2], Curtea a trecut la o interpretare mai nuanțată: „principiul

[1] A se vedea Decizia nr. 62/1993, în C.C.C.D.H. 1992-1993, p. 315.

[2] A se vedea Decizia nr. 35/1993, în C.C.C.D.H. 1992-1993, p. 219.

egalității nu înseamnă uniformitate, așa încât, dacă la situații egale trebuie să corespundă un tratament egal, la situații diferite tratamentul juridic nu poate fi decât diferit"[1]. Această viziune a fost criticată, arătându-se că este o „interpretare incompletă" a principiului egalității (Simina Tănăsescu, 1999). S-a argumentat, în acest sens, că tratamentul juridic poate fi același pentru situații în mod obiectiv diferite, în funcție de voința și mai ales de justificarea obiectivă a legiuitorului: regimul juridic *trebuie* să fie diferit doar dacă acesta este scopul urmărit de legiuitor sau dacă diferența obiectivă se fundamentează pe un criteriu important pentru legiuitor.

Curtea Constituțională a recunoscut posibilitatea – și uneori chiar necesitatea – unor discriminări pozitive, determinate de specificitatea unor situații sau de scopul realizării unei justiții distributive, pentru a anula sau pentru a diminua inegalitățile obiective. Totuși, aceste discriminări pozitive presupun existența unor situații obiective care să justifice o diferențiere de tratament *rezonabilă*, prin prisma scopului urmărit și a rezultatelor atinse.

312. Principiul egalității în jurisprudența Curții Constituționale. Exemple. Utilizând principiul egalității ca normă de referință, dincolo de afirmarea conținutului și limitelor acestuia, Curtea Constituțională a reușit să realizeze atât transformarea, cât și modernizarea conținutului normativ al unor ramuri de drept sub influența acestui principiu: dreptul penal (în materia ocrotirii dreptului de proprietate), dreptul muncii, dreptul asigurărilor sociale, dreptul procesual. De exemplu, în Decizia nr. 494/2004[2], Curtea a arătat că „o măsură de protecție a salariaților nu poate fi considerată un privilegiu, contrară art. 16 alin. (1) din Constituție, atât timp cât ea se justifică în considerarea situației unei anumite categorii sociale care reclamă o astfel de protecție". Tot în acest domeniu, în Decizia nr. 409/2011[3], Curtea a considerat că „nicio dispoziție constituțională nu împiedică legiuitorul să suprime cumulul pensiei cu salariul, cu condiția ca o asemenea măsură să se aplice în mod egal pentru toți cetățenii".

În Decizia nr. 217/2005[4], Curtea a statuat că excluderea femeii minore

---

[1] A se vedea: Decizia nr. 70/1993 (M. Of. nr. 307 din 27 decembrie 1993); Decizia nr. 74/1994 (M. Of. nr. 189 din 22 iulie 1994) etc.

[2] Publicată în M. Of. nr. 50 din 18 ianuarie 2004.

[3] Publicată în M. Of. nr. 421 din 16 iunie 2011.

[4] Publicată în M. Of. nr. 417 din 18 mai 2005.

care s-a căsătorit, dobândind astfel capacitate deplină de exercițiu, din categoria persoanelor majore, reprezintă o încălcare a principiului egalității.

313. Alineatul (3) al art. 16 cuprinde o aparentă **excepție** de la principiul egalității, și anume aceea că funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară. Constituția impune, așadar, două condiții – cea a cetățeniei și cea a domiciliului – pentru ocuparea acestor funcții. Această „excepție" de la principiul egalității este însă justificată prin natura acestor funcții, care presupun o obligație consolidată de fidelitate față de țară a titularilor lor, a cărei garanție este condiția cetățeniei române, iar, pe de altă parte, condiția domiciliului este necesară pentru exercitarea eficientă a funcției sau demnității respective.

Consacrarea constituțională a principiului egalității face referire în mod special la **egalitatea de șanse** între femei și bărbați pentru ocuparea acestor funcții și demnități publice. Desigur, acesta nu este unicul domeniu în care este aplicabilă egalitatea de șanse a femeilor cu bărbații. Menționarea lui expresă de textul constituțional subliniază doar importanța aplicării egalității de șanse în acest caz.

1.4.4. Principiul protecției cetățenilor români

314. Articolul 17 din Constituție prevede acest principiu, consecință a cetățeniei ca legătură politică și juridică dintre o persoană fizică și stat. Legătura de cetățenie presupune obligația statului de a acorda protecție persoanei care deține statutul de cetățean, atât în interiorul granițelor statului, cât și în afara lor. Cetățenii români pot, așadar, indiferent de situația în care se află, să apeleze la protecția autorităților statului român, care au obligația, stabilită de Constituție, de a le acorda această protecție. Constituția prevede, însă, și o obligație a cetățenilor: aceea de a-și îndeplini obligațiile stabilite de Constituție și de legile statului român, cu excepția celor care nu sunt compatibile cu absența lor din țară.

1.4.5. Principiul protecției cetățenilor străini și apatrizilor

315. Acest principiu este statuat de art. 18 din Constituție, în următorii termeni: *„(1) Cetățenii străini și apatrizii care locuiesc în România se bucură*

de protecția generală a persoanelor și a averilor, garantată de constituție și de alte legi. (2) Dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte".

Prevederile constituționale au drept scop asigurarea unei protecții a cetățenilor străini și a apatrizilor care locuiesc în România, prin garantarea drepturilor și libertăților acestora, cu excepția drepturilor ce aparțin exclusiv cetățenilor români. Protecția cetățenilor străini și a apatrizilor este în deplină concordanță cu prevederile dreptului internațional și european al drepturilor omului, care prevede garantarea drepturilor tuturor ființelor umane. De exemplu, art. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului prevede obligația statelor de a asigura drepturile prevăzute de Convenție tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția lor, fără a face vreo referire la cetățenia acestora. De asemenea, toate persoanele, indiferent de cetățenie, pot sesiza Curtea Europeană a Drepturilor Omului dacă se consideră victime ale încălcărilor Convenției de către vreunul dintre statele părți.

316. Dreptul de azil este un drept specific **cetățenilor străini și apatrizilor**. Acordarea dreptului de azil înseamnă exprimarea acordului statului de a găzdui și de a oferi protecție persoanei care a făcut cererea de azil și care, în statul de origine, este supusă urmăririi sau persecuției pentru „activități în favoarea umanității, progresului și păcii", pentru activități politice, religioase etc. Persoanele care beneficiază de dreptul de azil nu pot fi extrădate. Acordarea dreptului de azil nu trebuie considerată de către statul de origine al persoanei respective ca un act inamical din partea statului care acordă azilul: aceasta, deoarece azilul este un act cu caracter umanitar, consacrat și de instrumente internaționale privind drepturile omului.

Astfel, dreptul de azil ca drept fundamental apare în art. 14 din Declarația universală a drepturilor omului, într-o formă circumstanțiată: „(1) Oricine are dreptul de a căuta și de a beneficia de azil în alte țări împotriva persecuției. (2) Acest drept nu poate fi invocat în cazul unei urmăriri pentru infracțiuni fără caracter politic sau pentru acte contrare scopurilor și principiilor Națiunilor Unite". Reglementarea dreptului la azil la nivelul ONU a fost dezvoltat prin Declarația referitoare la azilul teritorial, din 1967. Astfel, acest drept nu poate fi acordat persoanelor cu privire la care există dovezi serioase că au comis o crimă împotriva păcii,

o crimă de război sau o crimă împotriva umanității. Cu privire la protecția solicitanților de azil, se prevede că aceștia nu vor fi supuși unor măsuri de respingere la frontieră și nu vor fi expulzați sau obligați să se întoarcă în statul unde pot fi supuși persecuțiilor.

Declarația mai prevede că, dacă un stat întâmpină dificultăți în acordarea sau menținerea azilului, se vor lua în considerare măsuri pentru a ușura sarcina acestui stat. În orice caz, se prevede că situația persoanelor care dobândesc azilul nu afectează suveranitatea statelor și nici scopurile și principiile Națiunilor Unite.

1.4.6. Principiul interzicerii expulzării sau extrădării propriilor cetățeni

317. Articolul 19 din Constituție consacră un principiu care decurge în mod logic din legătura instituită de **cetățenie** între o persoană fizică și stat, legătură care implică obligația statului de a acorda protecție propriilor cetățeni. Întrucât extrădarea și expulzarea sunt măsuri grave, care afectează drepturile fundamentale ale cetățeanului (în mod special libertatea individuală și dreptul la liberă circulație), ele sunt incompatibile cu principiile ce decurg din legătura de cetățenie. De aceea, ca regulă generală, extrădarea și expulzarea pot fi aplicate doar cetățenilor străini și apatrizilor. Cu toate acestea, în urma evoluției dramatice a fenomenului criminalității pe plan internațional, în mod special a terorismului și a altor infracțiuni grave, legiuitorul constituant român a adus, prin revizuirea Constituției din 2003, un amendament interdicției absolute a extrădării propriilor cetățeni. Astfel, alin. (2) al art. 19 prevede că, prin derogare de la principiul stabilit la alin. (1), potrivit căruia cetățeanul român nu poate fi extrădat sau expulzat din România, cetățenii români pot fi extrădați numai în condiții excepționale: în baza convențiilor internaționale la care România este parte, în condițiile legii și pe bază de reciprocitate. Remarcăm tripla condiționare de către textul constituțional a luării măsurii severe a extrădării propriului cetățean: aceasta trebuie să fie în conformitate cu dreptul internațional, cu dreptul intern și subsumată **principiului reciprocității** în relațiile internaționale.

318. Extrădarea este actul prin care un stat predă, în anumite condiții, la cererea altui stat, o persoană aflată pe teritoriul său, presupusă a fi autoarea unei infracțiuni, pentru a fi judecată sau pentru a executa o

pedeapsă la care a fost condamnată anterior. Extrădarea este considerată un act de asistență judiciară între state. Sub aspectul dreptului internațional, extrădarea se realizează pe baza unor convenții internaționale bi- sau multilaterale privind asistența juridică. De asemenea, extrădarea se realizează pe bază de reciprocitate, chiar în lipsa unor convenții speciale, sau în baza legislației interne a statului respectiv. De regulă, este interzisă extrădarea propriilor cetățeni, cu excepția cazurilor de reciprocitate expres prevăzute de lege.

Efectuarea extrădării mai este subsumată condiției dublei incriminări a faptei de care este acuzată persoana respectivă (incriminarea acelei fapte în ambele state între care se face extrădarea), precum și unor condiții impuse de respectul drepturilor omului. Astfel, în dreptul european al drepturilor omului, Curtea de la Strasbourg a admis că expulzarea sau extrădarea pot constitui ele însele tratamente inumane, dacă există motive serioase să se creadă că străinul va fi supus în țara de destinație la un asemenea tratament (țări unde drepturile omului sunt violate în mod grosolan sau unde este aplicată pedeapsa cu moartea).

319. Expulzarea este actul prin care un stat constrânge unul sau mai mulți străini aflați pe teritoriul său să-l părăsească, în situația în care aceștia devin indezirabili ca urmare a săvârșirii unor fapte care încalcă legile sau interesele acelui stat. În privința expulzării, dreptul internațional impune unele limite condițiilor de exercitare a acesteia. Astfel, aceste condiții nu trebuie să fie excesiv de drastice, să se permită celui expulzat să aleagă statul de destinație, să se respecte drepturile elementare ale persoanei (excluderea violenței, a detenției arbitrare etc.).

Unele instrumente internaționale în materia protecției drepturilor omului conțin dispoziții specifice privind expulzarea:

- **art. 13** din Pactul internațional privind drepturile civile și politice[1] prevede că *„un străin aflat în mod legal pe teritoriul unui stat parte la acest pact nu poate fi expulzat decât în executarea unei decizii luate în conformitate cu legea și, dacă rațiuni imperioase de securitate națională nu se opun, el trebuie să aibă posibilitatea de a prezenta motivele care pledează împotriva expulzării sale și de a obține examinarea cazului său de către autoritatea competentă ori de către*

[1] Ratificat de România prin Decretul nr. 212/1974 și publicat în B. Of. nr. 146 din 20 noiembrie 1974.

una sau mai multe persoane special desemnate de această autoritate, fiind reprezentat în acest scop";

- **art. 3** din Protocolul nr. 4 la Convenția europeană a drepturilor omului[1] interzice expulzarea propriilor cetățeni: „*Nimeni nu poate fi expulzat printr-o măsură individuală sau colectivă, de pe teritoriul statului al cărui cetățean este*";
- **art. 4** din același Protocol interzice expulzarea colectivă a străinilor: „*Expulzările colective ale străinilor sunt interzise*";
- **art. 1** din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului instituie garanții speciale în cazul expulzărilor: „*(1) Un străin care își are reședința în mod legal pe teritoriul unui stat nu poate fi expulzat decât în temeiul executării unei hotărâri luate conform legii și el trebuie să poată: a) să prezinte motivele care pledează împotriva expulzării sale; b) să ceară examinarea cazului său; c) să ceară să fie reprezentat în acest scop în fața autorităților competente sau a uneia sau a mai multor persoane desemnate de către această autoritate. (2) Un străin poate fi expulzat înainte de exercitarea drepturilor enumerate în paragraful 1 a), b) și c) al acestui articol, atunci când expulzarea este necesară în interesul ordinii publice sau se întemeiază pe motive de securitate națională*".

De asemenea, este recunoscută regula potrivit căreia un străin nu trebuie expulzat într-o țară sau un teritoriu unde persoana sau libertatea sa ar fi amenințate pe motiv de rasă, religie, cetățenie sau opinii politice.

Constituția României mai impune, în art. 19 alin. (4), condiția ca extrădarea sau expulzarea să fie hotărâte **numai de justiție**, ca garanție a respectării drepturilor fundamentale ale persoanei împotriva căreia se iau astfel de măsuri.

1.4.7. Principiul priorității dreptului internațional în materia drepturilor fundamentale

320. Principiul priorității **dreptului internațional al drepturilor omului** este înscris în art. 20 din Constituție. Acest principiu are două dimensiuni: prioritatea dreptului internațional al drepturilor omului pentru interpretarea și aplicarea dispozițiilor constituționale privind drepturile și libertățile fundamentale și prioritatea dreptului internațional al drepturilor

[1] Atât Convenția, cât și Protocolul nr. 4 și Protocolul nr. 7 au fost ratificate de România prin Legea nr. 30/1994 și publicate în M. Of. nr. 135 din 31 mai 1994.

omului față de legile interne, altele decât cele constituționale, atunci când există neconcordanțe. Prin revizuirea din 2003, s-a introdus o excepție de la această din urmă prioritate, și anume atunci când Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile. Desigur, când spunem „dreptul internațional al drepturilor omului", ne referim la acele tratate și convenții în materia drepturilor omului la care România este parte.

Principiul priorității reglementărilor internaționale în materia drepturilor omului apare și în constituțiile altor state democratice: Franța, Spania, Germania, Olanda.

321. Prioritatea dreptului internațional al drepturilor omului în interpretarea și aplicarea dispozițiilor constituționale în materie se aplică având în vedere unele repere fundamentale. Astfel, Declarația universală a drepturilor omului (1948) este singurul document internațional nominalizat expres de textul constituțional. De asemenea, textul face trimitere la pactele și celelalte tratate la care România este parte. Dintre acestea, menționăm: Pactul internațional privind drepturile civile și politice (1966), Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale (1966), Convenția privind eliminarea oricăror forme de discriminare rasială (1965), Convenția împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente crude, inumane ori degradante (1984), Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (1950) ș.a.

322. Prioritatea dreptului internațional al drepturilor omului față de legile interne, în cazul existenței unor neconcordanțe, este consecința atașamentului declarat de statul român față de valorile și tradițiile democratice occidentale, între care protecția drepturilor omului ocupă locul cel mai important. Prin „neconcordanțe", în sensul textului constituțional, trebuie să înțelegem atât prevederi contrare reglementărilor internaționale, cât și eventuale lacune ale dreptului intern românesc. „Excepția" de la regula priorității, instituită prin revizuirea constituțională din 2003, nu face decât să clarifice faptul că scopul acestei reguli este asigurarea unui statut cât mai favorabil individului. De aceea, se prevede că, atunci când dreptul intern conține dispoziții mai favorabile decât reglementările internaționale, va avea prioritate cel dintâi. De altfel, acesta este și spiritul textelor internaționale în materie. Spre exemplu, art. 53 din Convenția europeană a drepturilor omului prevede că *„Nicio dispoziție din prezenta Convenție nu va fi interpretată ca limitând sau*

aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale care ar putea fi recunoscute conform legilor oricărei părți contractante sau oricărei alte convenții la care această parte contractantă este parte", iar art. 53 al Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene statuează că *„Niciuna dintre dispozițiile prezentei carte nu poate fi interpretată ca restrângând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale recunoscute, în domeniile de aplicare corespunzătoare, de dreptul Uniunii și dreptul internațional, precum și de convențiile internaționale la care Uniunea sau toate statele membre sunt părți, și în special Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și prin constituțiile statelor membre"*.

323. Regulile instituite de art. 20 din Constituție impun lectura dispozițiilor constituționale în materia drepturilor fundamentale, precum și a celorlalte legi interne, în grila de interpretare a documentelor internaționale și se adresează tuturor autorităților chemate să interpreteze și să aplice aceste dispoziții. Astfel, coroborând prevederile art. 20 cu cele ale art. 11 din Constituție, vom constata că aceste norme impun următoarele obligații ale autorităților publice:

a) obligația legiuitorului de a verifica dacă proiectele de lege sau propunerile legislative care fac obiectul activității sale sunt conforme cu tratatele internaționale la care România este parte;

b) obligația autorităților competente să negocieze, să încheie și să ratifice tratate internaționale de a verifica dacă textele acestora sunt corelate cu dispozițiile constituționale românești. În caz contrar, potrivit art. 11 alin. (3) din Constituție, ratificarea unui astfel de tratat nu poate avea loc decât după revizuirea acesteia. Dispoziții similare cuprind constituțiile Franței și Spaniei;

c) obligația Curții Constituționale a României de a se raporta, în interpretarea dispozițiilor constituționale din cadrul procesului de control al constituționalității, și la dispozițiile internaționale din materia drepturilor omului.

Revizuirea Constituției din anul 2003 a introdus și o nouă atribuție a Curții Constituționale în această materie, și anume de a se pronunța asupra constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de 25 de senatori, pronunțare ce trebuie să aibă loc înaintea ratificării acestor tratate.

1.4.8. Accesul liber la justiție

324. Accesul liber la justiție constituie, în același timp, atât unul din cele mai importante principii ale respectului drepturilor fundamentale într-un stat de drept, cât și un drept fundamental. Importanța sa pentru exercitarea și protecția tuturor drepturilor și intereselor legitime ale persoanei îl situează cu prioritate în categoria principiilor ce guvernează această materie. Potrivit acestui principiu, înscris în art. 21 din Constituție, orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. Alineatul (2) al art. 21 conferă acestui principiu un caracter absolut: *„nicio lege nu poate îngrădi exercitarea acestui drept".* Observăm delimitarea pe care o face textul constituțional prin referirea la apărarea drepturilor, libertăților și a intereselor legitime. După cum s-a remarcat în doctrină (Ioan Muraru), Constituția și legile nu garantează orice fel de interese, ci numai cele care au un temei în drept: interesele nelegitime nu pot fi ocrotite, fiind contrare unui alt principiu fundamental, cel al legalității. Desigur, caracterul legitim sau nelegitim al pretențiilor formulate în cererile adresate justiției va fi stabilit de instanța competentă să judece cauza. În Decizia nr. 737/2008[1], Curtea Constituțională a clarificat problema accesului la justiție în cazul cererilor greșit îndreptate, arătând că aplicarea principiilor constituționale privind accesul liber la justiție și folosirea căilor de atac impune ca toate cererile greșit îndreptate să fie transmise jurisdicției competente să le soluționeze. În baza acestui raționament, Curtea a declarat neconstituțional textul art. 302 din vechiul C. proc. civ., care prevedea sancțiunea nulității pentru cererile de recurs greșit îndreptate.

325. Articolul 21, așa cum a fost revizuit în 2003, se referă în mod expres la **dreptul la un proces echitabil** și la **soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil,** ca elemente ale accesului liber la justiție. Este vorba despre o preluare a limbajului dreptului internațional în materie: dreptul la un proces echitabil apare consacrat în toate documentele internaționale privind drepturile omului – art. 10 din Declarația universală a drepturilor omului, art. 14 din Pactul internațional privind drepturile civile și politice, art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. În acest context, trebuie făcute unele precizări. În primul rând, dacă ne raportăm doar la Convenția

[1] Publicată în M. Of. nr. 562 din 25 iulie 2008.

europeană a drepturilor omului, constatăm că accesul la justiție este privit, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, ca o garanție generală a dreptului la un proces echitabil, și nu invers. De asemenea, aceeași Convenție, în art. 6 parag. 1, enumeră garanțiile generale explicite ale dreptului la un proces echitabil, iar soluționarea cauzei într-un termen rezonabil este doar una dintre aceste garanții.

Dincolo de aceste deosebiri de nuanță, trebuie precizat că textul constituțional românesc nu limitează sfera garanțiilor dreptului la un proces echitabil, chiar dacă preluarea literală din textul Convenției europene se referă doar la cele două elemente menționate. Așadar, dreptul la un proces echitabil este un drept complex, cu garanții generale și speciale, explicite și implicite, așa cum rezultă din cerințele dreptului european în materie.

Astfel, garanțiile procesului echitabil sunt: accesul la un tribunal prevăzut de lege, independent și imparțial, soluționarea cauzei într-un termen rezonabil, publicitatea procedurii, respectarea prezumției de nevinovăție în materie penală, drepturile persoanei acuzate (dreptul la informare, dreptul la apărare etc.), egalitatea armelor, obligația de motivare a hotărârilor judecătorești, dreptul de a nu se autoincrimina. Aceste garanții sunt receptate și de dreptul românesc, atât la nivel constituțional, cât și la nivelul reglementărilor legale speciale. De altfel, și înainte de revizuirea din 2003, se putea considera că dreptul la un proces echitabil există în reglementările românești, deși nu era menționat ca atare.

326. Ultimul alineat al art. 21 a fost introdus tot prin revizuirea din 2003 și prevede că jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite. Jurisdicțiile speciale administrative sunt acele activități de soluționare a litigiilor ce se desfășoară în fața unui organ administrativ-jurisdicțional. Din această categorie nu fac parte recursurile prealabile sau ierarhice cerute pentru introducerea unei acțiuni în justiție, cum ar fi cele cerute de Legea contenciosului administrativ. În orice caz, recursul la **jurisdicții administrative** nu poate priva persoana de accesul la justiție:

> faptul că există o cale administrativ-jurisdicțională nu este similar cu liberul acces la justiție. În acest sens, art. 21 trebuie coroborat cu art. 123 [art. 124, în Constituția revizuită, n.n.] din Constituție, care definește sensul termenului „justiție", precizând că aceasta se înfăptuiește de o categorie distinctă de autorități publice,

BCU IAȘI - CENTRU UNIVERSITAR

și anume de instanțele judecătorești (Curtea Constituțională, Decizia nr. 34/1994[1]).

1.4.9. Caracterul de excepție al restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți

327. Acest principiu, consacrat de art. 53 din Constituție, reprezintă o receptare a regulilor internaționale în materia drepturilor omului. Limitările sau restrângerile drepturilor omului nu pot avea decât caracter de excepție și sunt subsumate unor condiții stricte. Atât Pactele internaționale ale ONU, cât și Convenția europeană a drepturilor omului conțin două categorii de drepturi: drepturi intangibile și drepturi condiționale. **Drepturile intangibile** sunt cele cărora statele părți nu le pot aduce atingere: de ele beneficiază orice persoană, oriunde și în orice circumstanțe. **Drepturile condiționale** sunt susceptibile, cu titlu excepțional, de a li se aduce restrângeri cu caracter temporar, în anumite condiții strict prevăzute de legi sau convenții internaționale.

Restrângerile aduse drepturilor se justifică prin necesitatea ocrotirii unor **valori generale**: siguranța națională, ordinea publică, sănătatea și morala publică, drepturile și libertățile altora etc. Clauzele de restrângere a drepturilor prevăzute de Convenția europeană apar în parag. 2 ale articolelor ce consacră drepturile condiționale respective. Potrivit acestor clauze, exercițiul drepturilor în cauză poate face obiectul doar al restrângerilor prevăzute de lege și necesare într-o societate democratică pentru protecția unor scopuri legitime expres enumerate. De asemenea, Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene prevede, în art. 52 alin. (1), că *„Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”*.

328. Constituția României a preluat, prin revizuirea din 2003, limbajul Convenției europene în materia restrângerilor aduse drepturilor și

[1] Publicată în M. Of. nr. 259 din 15 septembrie 1994.

libertăților. Articolul 53 constituie o clauză generală privind restrângerile drepturilor, deși unele articole cuprind și clauze speciale (de exemplu art. 30 – libertatea de exprimare). Potrivit art. 53 alin. (1), exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru sau ale unui sinistru deosebit de grav.

În alin. (2) al art. 53 apare condiționarea preluată din Convenția europeană: restrângerea poate fi dispusă numai dacă este **necesară într-o societate democratică**, iar măsura trebuie să fie **proporțională** cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod **nediscriminatoriu** și să nu aducă atingere **existenței dreptului sau a libertății.**

Așadar, legiuitorul constituant a adăugat condițiilor preexistente revizuirii – proporționalitatea și interdicția de a se aduce atingere existenței dreptului – alte două condiții: necesitatea într-o societate democratică și respectarea principiului non-discriminării. Preluarea acestor condiții consacrate de Convenția europeană presupune și preluarea interpretării lor de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Astfel, în jurisprudența Curții Europene, necesitatea într-o societate democratică și proporționalitatea se află într-o strânsă legătură. Sintagma „necesar într-o societate democratică" trimite la existența unei „nevoi sociale imperioase" de a limita dreptul respectiv, în condițiile unei societăți democratice – respectul general pentru drepturile omului, legalitatea, egalitatea în fața legii. Alături de acestea, **proporționalitatea** reprezintă unul dintre cele mai importante criterii utilizate de Curtea Europeană în aprecierea existenței necesității într-o societate democratică. Astfel, măsurile de restrângere a unor drepturi nu pot depăși limitele impuse de situația concretă care le-a determinat și de protecția scopului legitim urmărit. Autoritățile sunt obligate să ia astfel de măsuri numai dacă nu există o altă modalitate de a proteja scopul respectiv și, în orice caz, numai cu respectarea principiului legalității.

Cât privește aplicarea nediscriminatorie a restrângerilor drepturilor, aceasta este o aplicare a **principiului general al non-discriminării.**

329. Sintetizând, putem identifica următoarele condiții impuse de art. 53 din Constituție măsurilor de restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale:

a) să fie prevăzute de lege;

b) să fie necesare într-o societate democratică pentru protejarea unor scopuri legitime expres enumerate: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru sau ale unui sinistru deosebit de grav;

c) să fie proporționale cu situațiile care le-au determinat;

d) să fie aplicate în mod nediscriminatoriu;

e) să nu aducă atingere existenței dreptului sau libertății.

1.4.10. Recunoașterea dreptului la identitate al persoanelor aparținând minorităților naționale

330. Potrivit art. 6 din Constituție, statul recunoaște și garantează persoanelor aparținând **minorităților naționale** dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase. Măsurile de protecție luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români.

Problema minorităților a constituit o preocupare îndeosebi pentru dreptul internațional public și, mai ales după 1945, pentru dreptul internațional al drepturilor omului. Cu toate acestea, nu există nicio definiție oficială a termenului „minoritate" în dreptul internațional general și nici în instrumentele juridice existente, interne și internaționale, de protecție a drepturilor omului. Această lipsă a generat incertitudini în atitudinea statelor privind problema minorităților. În unele state (Franța, unele state latino-americane), domină concepția potrivit căreia nu există niciun fel de minoritate pe teritoriile lor, în timp ce alte state au inclus sau au intenționat să includă drepturile minorităților în constituții. Această situație ambiguă a generat dezbateri la nivelul ONU, în vederea elaborării unei definiții. Prima tentativă datează din 1950, când **Subcomisia ONU pentru Prevenirea Discriminării și Protecția Minorităților** nu a reușit să ajungă la un acord în această privință. S-a propus atunci următoarea definiție: „(I) Termenul «minoritate» include numai acele grupuri non-dominante din cadrul unei populații, care posedă și doresc să păstreze tradiții stabile de natură etnică, religioasă sau lingvistică sau caracteristici semnificativ diferite de cele ale restului populației. (II) Asemenea minorități trebuie

să includă un număr suficient de persoane pentru a putea păstra astfel de tradiții sau caracteristici. (III) Asemenea minorități trebuie să fie loiale statului ai căror cetățeni sunt". Această definiție nu a fost acceptată însă ca un punct de vedere oficial asupra noțiunii minorităților.

331. În dreptul constituțional, problematica minorităților a intrat odată cu garantarea, prin constituții, a unor drepturi specifice persoanelor aparținând acestor grupuri. Trebuie precizat, însă, că nu toate statele au procedat la o astfel de recunoaștere (spre exemplu, Franța), în timp ce altele constituie adevărate „modele de integrare".

332. Opțiunea legiuitorului constituant român din 1991 pentru sintagma „minorități naționale" a fost justificată prin utilizarea ei în instrumentele juridice internaționale. În cadrul dezbaterilor Adunării Constituante privind proiectul de constituție, în contextul discuției privind folosirea sintagmei „minoritate etnică", s-a subliniat că „etnia exprimă o relație preponderent biologică, pe când apartenența la o minoritate națională exprimă ceva mai mult, o relație social-politică, culturală, spirituală, lingvistică ș.a.m.d. Așadar, în sinteză, minoritatea națională este o categorie *gen proxim*, pe când minoritatea etnică este o diferență specifică, absorbită în genul proxim al minorității naționale" (Ion Deleanu).

333. Textul constituțional românesc nu precizează conținutul concret al noțiunii de „**identitate** etnică, culturală, lingvistică sau religioasă" (s.n.). Din interpretarea acestui text în conformitate cu documentele internaționale în materie, putem deduce o serie de elemente ale acestui conținut normativ, construit în jurul noțiunii de „drept la identitate": dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a se bucura de propria lor cultură, de a profesa și practica propria religie și de a folosi propria limbă, inclusiv în relațiile cu autoritățile publice, dar și dreptul la nume în limba maternă sau drepturi legate de educație.

334. În privința conținutului **obligațiilor statului**, acesta se referă la „păstrarea, dezvoltarea și la exprimarea identității etnice, culturale, lingvistice și religioase a minorităților". Îndeplinirea acestei obligații generale presupune luarea de măsuri concrete de protecție, în funcție de drepturile cărora le corespunde această obligație. Drepturile acordate ar exista doar în teorie în absența unor măsuri pozitive concrete: adaptări

ale sistemului de învățământ, crearea sau acordarea libertății de creare de instituții culturale, protecție în domeniul religios și lingvistic.

335. În îndeplinirea obligației generale rezultate din garantarea dreptului la identitate, statul român și-a asumat o serie de obligații specifice, cu caracter constituțional:

a) garantarea dreptului persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă și dreptul de a putea fi instruite în această limbă, modalitățile de exercitare a acestor drepturi fiind reglementate prin legea învățământului [art. 32 alin. (3) din Constituție]. De remarcat, în acest context, că, în cadrul Ministerului Educației, funcționează **Direcția Generală pentru Învățământ în Limbile Minorităților**, care se ocupă de organizarea învățământului în limbile minorităților;

b) prevederea din art. 62 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale, este destinată a asigura reprezentarea politică a cetățenilor aparținând minorităților naționale;

c) asigurarea dreptului de a utiliza limba maternă în relațiile cu autoritățile administrației publice și cu justiția, prevăzută de art. 120 alin. (2) și art. 128 alin. (2) din Constituție, prevederi reluate de Legea nr. 215/2001, republicată, a administrației publice locale;

d) prevederea art. 73 alin. (3) lit. r) din Constituție, care enumeră, în lista domeniilor legii organice, legea privind statutul minorităților naționale, lege aflată încă în fază de proiect.

1.5. Principalele drepturi și libertăți garantate de Constituția României

1.5.1. Inviolabilitățile

1.5.1.1. Dreptul la viață și la integritate fizică și psihică

336. Articolul 22 din Constituție garantează două drepturi fundamentale: dreptul la viață și dreptul persoanei la integritate. Acesta din urmă, la rândul său, cuprinde două dimensiuni: dreptul la integritate fizică și dreptul la integritate psihică.

337. Dreptul la viață este un drept suprem al ființei umane, a cărui respectare este însăși condiția exercitării celorlalte drepturi sau, după cum s-a exprimat Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, dreptul la viață este „valoarea supremă pe scara drepturilor omului pe plan internațional". Dreptul la viață este garantat de toate instrumentele internaționale în materia drepturilor omului, cum ar fi: art. 3 din Declarația universală a drepturilor omului, art. 6 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art. 2 din Convenția europeană a drepturilor omului. De asemenea, el face obiectul protecției constituționale în toate statele democratice.

Potrivit art. 22 alin. (3) din Constituție, protecția dreptului la viață de către stat se realizează, în primul rând, prin interdicția absolută a **pedepsei cu moartea**. Această reglementare demonstrează aderarea României la tendința generală europeană de abolire totală a pedepsei cu moartea, dar și la mișcarea internațională în acest sens.

Pe plan european, deși în versiunea originală a Convenției europene a drepturilor omului pedeapsa cu moartea nu este interzisă, cu condiția respectării principiului legalității, abolirea *de facto* a acestei pedepse este consacrată prin ratificarea cvasi-unanimă a Protocolului nr. 6, care abolește pedeapsa cu moartea în timp de pace[1], iar Protocolul nr. 13, semnat la Vilnius în 2002 și intrat în vigoare la 1 iulie 2003, prevede abolirea pedepsei cu moartea în orice circumstanțe. La 6 martie 2015, 46 din cele 47 de state membre ale Consiliului Europei erau părți la Protocolul nr. 6 la Convenția europeană, iar 1 stat (Rusia) îl semnase, fără a fi devenit parte. În privința Protocolului nr. 13, la aceeași dată, depuseseră instrumentele de ratificare 44 de state, 1 stat a semnat Protocolul fără să îl ratifice (Armenia), iar 2 state (Rusia și Azerbaidjan) nu au semnat acest Protocol.

În sistemul ONU, al doilea Protocol facultativ la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice are ca scop abolirea pedepsei cu moartea.

338. Obligații pozitive și negative privind respectul dreptului la viață. Protecția dreptului la viață este condiționată de respectarea de către stat, în primul rând a obligației negative de a nu aduce atingere

[1] Turcia a abolit pedeapsa cu moartea pe timp de pace prin Legea nr. 4771/2002 și a semnat Protocolul nr. 6 la 15 ianuarie 2003, iar Rusia, deși nu a ratificat Protocolul, a abolit această pedeapsă în 2003.

acestui drept, dar și a numeroase obligații pozitive în acest sens. Doctrina obligațiilor pozitive a fost dezvoltată de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (Selejan-Guțan, *Protecția europeană a drepturilor omului,* 2011) în virtutea principiului efectivității dispozițiilor Convenției Europene a Drepturilor Omului: pentru a exista cu adevărat respectul efectiv al drepturilor garantate, este nevoie nu doar ca statele să se abțină a aduce atingere acestora, dar și ca ele să ia măsuri pozitive. Ca atare, în virtutea art. 20 din Constituție, aceste dezvoltări ale dreptului european al drepturilor omului sunt obligatorii în interpretarea și aplicarea art. 22 din Constituție. Așadar, în privința dreptului la viață, astfel de obligații sunt: incriminarea faptelor care aduc atingere acestui drept; crearea unui sistem judiciar eficient, capabil să realizeze investigații efective atunci când se produc încălcări ale dreptului la viață; obligația autorităților de a informa publicul asupra potențialelor pericole la adresa dreptului la viață; obligația de a lua măsuri imediate pentru a îndepărta riscurile iminente la adresa vieții persoanei ș.a.

339. Dreptul la integritate fizică și psihică are ca scop protecția persoanei împotriva oricăror atingeri aduse integrității sale, atât de autoritățile statului, cât și de alte persoane. Restrângerea exercițiului acestui drept este posibilă în condițiile prevăzute de art. 53 din Constituție, în cazuri excepționale.

Respectul dreptului la integritate fizică și psihică presupune interzicerea expresă a torturii, precum și a altor pedepse sau tratamente crude, inumane ori degradante. Constituția României prevede această interdicție în art. 22 alin. (2). De asemenea, tortura și celelalte rele tratamente sunt interzise și de instrumentele juridice internaționale: art. 5 din Declarația universală a drepturilor omului, art. 7 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art. 3 din Convenția europeană a drepturilor omului.

Cea mai explicită definiție a torturii apare în *Convenția ONU împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante,* adoptată la 3 decembrie 1984 și intrată în vigoare la 26 iunie 1987, și cuprinde trei elemente esențiale: tortura este un act prin care suferințe puternice fizice sau psihice sunt în mod intenționat provocate unei persoane de către un agent al forței publice sau la instigarea acestuia, într-un scop determinat (mărturisire, pedeapsă, intimidare etc.).

Pe lângă obligația de a se abține de la acte de tortură sau de la aplicarea de pedepse sau tratamente crude, inumane ori degradante, statele au și

obligația pozitivă de a lua toate măsurile, legislative ori de altă natură, pentru a evita producerea de atingeri ale integrității fizice sau psihice a persoanei de către toate subiectele de drept, dar și obligația de a conduce investigații efective atunci când astfel de atingeri s-au produs.

1.5.1.2. Libertatea individuală

340. Libertatea individuală sau *habeas corpus* este una dintre cele mai vechi libertăți ocrotite de texte constituționale. De exemplu, Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului din 1789 dispunea, în art. 1, că „oamenii se nasc liberi și egali în drepturi", iar în art. 2 că „scopul oricărei asocieri politice este conservarea drepturilor naturale și imprescriptibile ale omului. Aceste drepturi sunt libertatea, proprietatea, siguranța și rezistența la opresiune". Protecția libertății individuale este astăzi unul dintre cele mai importante principii ale statului de drept, recunoscut de toate constituțiile democratice.

Pe plan internațional, libertatea individuală și siguranța persoanei sunt ocrotite de instrumentele internaționale din domeniul drepturilor omului: art. 9 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art. 9 din Declarația universală a drepturilor omului, art. 5 din Convenția europeană a drepturilor omului.

Termenul de „libertate individuală", utilizat și de Constituția României în art. 23, a fost preluat din limbajul constituțional francez. Majoritatea celorlalte texte constituționale și internaționale garantează acest drept sub denumirea de „dreptul la libertate și siguranță". În doctrina franceză este promovată o concepție extensivă a libertății individuale, datorită lacunelor textelor constituționale: libertatea individuală cuprinde și libertatea de circulație, dreptul la respectul vieții private, inviolabilitatea domiciliului și corespondenței și dreptul la căsătorie. În celelalte state europene, constituțiile consacră separat fiecare dintre aceste drepturi, iar libertatea individuală vizează protecția individului împotriva oricărei privări arbitrare de libertate.

Textul art. 23 alătură noțiunii de **libertate individuală** pe cea de **siguranță a persoanei**. Aceasta din urmă reprezintă o garanție a libertății persoanei împotriva oricărui arbitrariu în cazul privării sale de libertate. Siguranța persoanei comportă, așadar, două dimensiuni: siguranța împotriva luării arbitrare a unor măsuri privative de libertate; siguranța împotriva abuzurilor în cazul în care aceste măsuri au fost luate în mod legal. Această distincție

rezultă și din structura textului art. 23. În alin. (1), acesta statuează principiul inviolabilității libertății individuale și al siguranței persoanei. Alineatul (2) cuprinde excepția de la acest principiu, enumerând măsurile privative de libertate care pot fi luate de către autorități: percheziționarea, reținerea și arestarea. Luarea acestor măsuri este, însă, condiționată, potrivit acestui text, de respectarea legii în ceea ce privește cazurile ce le justifică, precum și în ceea ce privește procedura. Alineatele (3)-(13) conțin garanțiile persoanelor private de libertate.

341. Percheziția este o măsură mai puțin restrictivă a libertății persoanei. Ea poate viza fie domiciliul individului, fie chiar persoana acestuia.

Reținerea reprezintă o măsură preventivă procesual penală, prin care persoana față de care există unele indicii că ar fi săvârșit o infracțiune este privată de libertatea sa, de către autoritățile competente, pentru o durată foarte strict limitată de Constituție: 24 de ore. Aceasta este durata maximă a măsurii reținerii.

Arestarea este cea mai gravă măsură preventivă care afectează libertatea individuală. Pentru a se evita orice abuz și a garanta astfel siguranța persoanei private de libertate, Constituția reglementează în detaliu limitele acestei măsuri.

342. O primă garanție vizează însăși **luarea măsurii.** Astfel, arestarea se poate dispune numai de către judecător, prin mandat de arestare, și numai în cursul procesului penal, în cazurile și cu procedura prevăzute de legea procesual penală. Regula dispunerii măsurii arestării preventive numai de către instanța de judecată a apărut în urma revizuirii constituționale din 2003, ca urmare a condamnării României de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Pantea c. României,* pentru faptul că procurorul, care avea, până atunci, dreptul de a dispune măsura arestării, nu prezintă suficiente garanții de independență și imparțialitate pentru a fi considerat „magistrat" (cerință imperativă pentru o astfel de măsură privativă de libertate, potrivit art. 5 din Convenția Europeană).

Un alt set de garanții vizează **durata arestării.** Prin revizuirea constituțională din 2003, legiuitorul constituant a instituit distincția dintre arestarea în cursul urmăririi penale și cea în cursul judecății. În cursul urmăririi penale, arestarea preventivă se poate dispune pentru cel mult 30 de zile și se poate prelungi cu câte cel mult 30 de zile, fără ca durata totală

să depășească un termen rezonabil, și nu mai mult de 180 de zile. În faza de judecată, instanța este obligată să verifice periodic, și nu mai târziu de 60 de zile, legalitatea și temeinicia arestării preventive și să dispună, de îndată, punerea în libertate a inculpatului, dacă temeiurile care au determinat arestarea preventivă au încetat sau dacă instanța constată că nu există temeiuri noi care să justifice menținerea privării de libertate. Persoana arestată poate ataca, cu căile de atac prevăzute de lege, încheierile instanței privind măsura arestării preventive. De asemenea, persoana arestată poate cere punerea sa în libertate provizorie, sub control judiciar sau pe cauțiune.

În fine, un alt set de garanții constituționale vizează **modul de executare** a măsurii arestării preventive. Astfel, cel reținut sau arestat are dreptul la informare, adică dreptul de a i se aduce la cunoștință, de îndată, în limba pe care o înțelege, motivele reținerii sau ale arestării, iar învinuirea, în cel mai scurt termen. Alineatul (8) al art. 23 instituie și obligativitatea prezenței avocatului, ales sau numit din oficiu, în momentul prezentării învinuirii. Aceasta, pentru a se asigura apărarea eficientă a persoanei reținute sau arestate, prin clarificarea eventualelor probleme juridice puse de aducerea la cunoștință a învinuirii.

O altă garanție a siguranței persoanei este și regula potrivit căreia punerea în libertate a celui reținut sau arestat este obligatorie, dacă motivele acestor măsuri au dispărut, precum și în alte situații prevăzute de lege. Este o regulă firească, dacă avem în vedere că privarea de libertate trebuie să aibă un caracter cu totul excepțional și foarte bine justificat.

343. Ultimele trei alineate ale art. 23 stabilesc reguli fundamentale în privința libertății și siguranței persoanei. Alineatul (11) conferă forță constituțională principiului **prezumției de nevinovăție**, potrivit căruia, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești de condamnare, persoana este considerată nevinovată. Alineatul (12) consacră principiul legalității pedepsei – *nulla poena sine lege* –, potrivit căruia nicio pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condițiile și în temeiul legii, iar alin. (13), introdus prin revizuirea din 2003, instituie regula imposibilității stabilirii altor sancțiuni privative de libertate decât cele de natură penală.

1.5.1.3. Dreptul la apărare

344. Dreptul la apărare este un drept fundamental a cărui respectare constituie unul dintre aspectele esențiale ale dreptului la un proces

echitabil, care, deși nu apare ca atare în Constituția României, este consacrat în documentele internaționale în materia drepturilor omului: art. 14 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului.

În interpretarea, devenită clasică, a conținutului normativ al acestui drept, distingem două accepțiuni ale dreptului la apărare: în sens larg, acesta reprezintă posibilitatea oricărei persoane de a formula apărări în cadrul unui proces, inclusiv prin prezentarea de probe, audierea de martori etc., iar în sens restrâns, dreptul la apărare constă în dreptul persoanei de a beneficia de asistența juridică a unui apărător ales sau numit din oficiu, pe toată durata procesului. Dreptul la apărare a generat, alături de libertatea individuală, o bogată și interesantă jurisprudență a Curții Constituționale a României, cu efecte importante privind constituționalizarea unor ramuri de drept, în special a dreptului procesual penal și procesual civil.

Articolul 24 alin. (2) subliniază importanța accepțiunii restrânse a dreptului la apărare. Asistența judiciară asigurată de un avocat ales sau numit din oficiu reprezintă una dintre garanțiile cele mai importante ale dreptului la un proces echitabil. În unele cazuri, asistența judiciară este obligatorie prin lege (de exemplu, în procesele penale în care inculpații sunt minori sau dacă legea prevede sancțiuni grave). În aceste situații, dacă persoana nu își permite să angajeze un avocat ales, autoritatea competentă este obligată să desemneze un avocat din oficiu.

În concordanță cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, dreptul la apărare este garantat din momentul în care persoana devine obiectul unei acuzații în materie penală. Dreptul la o apărare eficientă presupune posibilitatea persoanei acuzate de a comunica cu avocatul său, în vederea pregătirii apărării, obligația autorităților de a permite avocatului să participe la toate momentele procedurii, dar nu impune, de exemplu, obligația statului de a permite angajarea unui număr nelimitat de avocați. (Selejan-Guțan, *Protecția europeană a drepturilor omului,* 2011, p. 144).

1.5.1.4. Dreptul la liberă circulație

345. Constituția României garantează acest drept în art. 25. Dreptul la liberă circulație comportă două dimensiuni: libera circulație în interiorul teritoriului țării, inclusiv stabilirea domiciliului, și libera circulație în afara teritoriului țării. Textul constituțional face referire la ambele

aspecte. Constituția stabilește că fiecărui cetățean îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, dreptul de a emigra, precum și de a reveni în țară.

Dreptul la liberă circulație nu este un drept absolut. Condițiile și limitele exercitării acestui drept sunt stabilite prin legi speciale. Aceste condiții și limitări trebuie să respecte principiul restrângerii excepționale a drepturilor, stabilit de art. 53 din Constituție. Impunerea unor condiții și limite ale dreptului la liberă circulație poate fi justificată de protecția unor scopuri legitime ca: ordinea publică, siguranța națională, evitarea unui pericol grav, protecția unor categorii de persoane, lupta împotriva criminalității etc. De exemplu, pot fi impuse obligații în vederea desfășurării instrucției penale, cum ar fi interdicția de a părăsi localitatea de domiciliu sau de a frecventa o anumită localitate.

În ceea ce privește limitele impuse dreptului la liberă circulație în afara teritoriului, acestea sunt, pe de o parte, expresia suveranității statelor care impun aceste limite (de exemplu, condiția obținerii vizelor de intrare), iar, pe de altă parte, ele reprezintă măsuri de evitare a proliferării fenomenelor infracționale în afara teritoriului țării. După cum s-a remarcat în doctrină (Muraru & Tănăsescu, 2003, vol. I, p. 185), reglementările legale privind actele de identitate, pașapoartele sau celelalte documente cerute pentru trecerea frontierei constituie norme ce conferă un cadru civilizat și eficient exercitării acestui drept.

În privința cetățenilor străini, există unele reguli speciale privind intrarea, stabilirea și ieșirea de pe teritoriul României, reguli incluse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002[1], republicată.

1.5.1.5. Dreptul la respectul vieții intime, familiale și private

346. Dreptul la respectul vieții intime, familiale și private este garantat de art. 26 din Constituție, în primul rând împotriva oricăror ingerințe din partea autorităților publice. În plus, în vederea unei protecții eficiente a acestui drept, statul are obligația pozitivă de a lua toate măsurile posibile și rezonabile necesare pentru a evita orice ingerințe în viața privată a unei persoane din partea altor subiecte de drept. Toate instrumentele juridice internaționale în materie consacră ocrotirea acestui drept: art. 12 din Declarația universală a drepturilor omului, art. 17 din Pactul internațional

[1] Republicată în M. Of. nr. 421 din 5 iunie 2008.

cu privire la drepturile civile și politice, art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a dezvoltat o extrem de vastă jurisprudență în legătură cu acest drept.

Dreptul la respectul vieții intime, familiale și private este un drept cu conținut complex, a cărui protecție pune o serie de probleme în practică. O primă dificultate vine chiar din inexistența unei definiții precise a valorilor ocrotite: viața intimă, viața privată, viața familială. Dacă viața familială este, totuși, destul de ușor de identificat – cuprinzând sfera relațiilor de familie ale individului, relațiile dintre soți, relațiile dintre părinți și copii –, noțiunile de viață intimă și viață privată au sfere care, uneori, se suprapun. Identificarea sferei valorilor protejate revine, astfel, celor chemați să aplice legea în cazurile concrete, în mod special judecătorilor.

În dreptul european al drepturilor omului, Curtea Europeană a încercat să definească noțiunea de viață privată, arătând că ea nu acoperă doar sfera intimă a relațiilor personale, ci și „dreptul individului de a lega și dezvolta relații cu semenii săi". Aceasta, deoarece „ar fi prea restrictivă limitarea noțiunii de viață privată la un cerc interior în care individul își trăiește viața personală așa cum crede de cuviință (...)". Din jurisprudența instanței europene a rezultat că din sfera vieții private mai fac parte dreptul la nume, dreptul la identitate personală, la identitate etnică, dreptul la propria imagine și chiar unele aspecte ale vieții profesionale.

Dintre ingerințele în viața privată a individului, interzise de reglementările interne și internaționale, menționăm: ascultările neautorizate ale convorbirilor telefonice, transmiterea sau publicarea imaginii unei persoane, fără consimțământul acesteia, publicarea imaginii unui minor, publicarea sau transmiterea imaginilor unor persoane bolnave, ale unor victime ale accidentelor sau catastrofelor, aducerea la cunoștință publică a unor aspecte din viața de familie a persoanei, fără consimțământul acesteia, aducerea la cunoștință publică sau transmiterea către terți a datelor personale ale individului, fără consimțământul acestuia etc. În România, legislația existentă sancționează aceste fapte, fie că sunt săvârșite de autorități, fie de alte persoane. De exemplu, Legea privind protecția datelor personale a introdus un regim juridic strict al acestor date, în vederea unei protecții eficiente a vieții private a individului.

347. Conținutul complex al dreptului la respectul vieții private pune și el unele probleme mai speciale. Astfel, el include, în primul rând,

dreptul la secretul vieții private, dreptul la propria imagine, dar și dreptul la identitate personală (inclusiv sexuală), dreptul de a dispune de corpul său. În doctrina și jurisprudența europeană recentă, chiar dreptul la un mediu sănătos a fost inclus în sfera dreptului la protecția vieții private. Constituția României, în art. 26 alin. (2), face referire la una dintre cele mai importante componente ale acestui drept – **dreptul persoanei de a dispune de ea însăși** sau **libertatea corporală**. Acest drept nu include doar dreptul la libertatea vieții și orientării sexuale sau dreptul la avort, ci și alte drepturi ce au evoluat odată cu noile dezvoltări ale științei medicale: dreptul de a dona organe sau țesuturi, dreptul de a participa (sau de a refuza participarea) la experiențe medicale sau genetice. De asemenea, experimentele pe genomul uman au determinat ample dezbateri etice și juridice, dezbateri ce au avut ca rezultat apariția unei noi ramuri de drept – biodreptul –, care vehiculează dreptul persoanei la un patrimoniu genetic nemodificat, drepturile embrionului uman etc. Unii susțin chiar existența unui „drept de a muri" (de a decide eutanasia), însă atât statele, cât și instanțele internaționale sunt reticente în recunoașterea unor astfel de drepturi.

348 Un alt aspect al protecției vieții private a individului este **confidențialitatea datelor medicale**. Comunicarea dosarelor medicale în cadrul unei proceduri judiciare poate aduce atingere acestui drept, dacă această ingerință este disproporționată față de scopul urmărit. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a impus principiul confidențialității informațiilor despre sănătate ca o importantă componentă a protecției vieții private. Această confidențialitate se impune atât pentru protecția vieții private a bolnavilor, dar și pentru ca aceștia să nu își piardă încrederea în sistemul de sănătate. Comunicarea sau divulgarea unui dosar medical trebuie însoțită de garanții adecvate împotriva eventualelor abuzuri. Ea trebuie făcută din necesitatea urmăririi unor infractori sau pentru a permite publicitatea procedurilor judiciare[1].

349. În privința confidențialității **datelor cu caracter personal,** eventuala divulgare a acestora trebuie să se afle sub un control foarte strict. Alături de confidențialitatea comunicărilor (care ține de secretul

[1] A se vedea și CCR, Decizia nr. 1429/2010, publicată în M. Of. nr. 16 din 7 ianuarie 2011.

corespondenței, un drept ce face parte, de fapt, tot din viața privată a persoanei), acest aspect al vieții private a făcut obiectul Deciziei Curții Constituționale nr. 17/2015[1] privind legea securității cibernetice (decizie pronunțată în cadrul controlului anterior promulgării), în care Curtea a statuat că

„Solicitările de acces la datele reținute în vederea utilizării lor în scopul prevăzut de lege, formulate de către organele de stat desemnate autorități în domeniul securității cibernetice pentru domeniile lor de activitate, nu sunt supuse autorizării sau aprobării instanței judecătorești, lipsind astfel garanția unei protecții eficiente a datelor păstrate împotriva riscurilor de abuz, precum și împotriva oricărui acces și a oricărei utilizări ilicite a acestor date. Această împrejurare este de natură a constitui o ingerință în drepturile fundamentale la viață intimă, familială și privată și la secretul corespondenței și, prin urmare, contravine dispozițiilor constituționale care consacră și protejează aceste drepturi. Lipsa unor astfel de autorizări a fost criticată, printre altele, și de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene prin Hotărârea din 8 aprilie 2014, această lipsă echivalând cu insuficiența garanțiilor procesuale necesare ocrotirii dreptului la viața privată și a celorlalte drepturi consacrate de art. 7 din Carta drepturilor și libertăților fundamentale și a dreptului fundamental la protecția datelor cu caracter personal, consacrat de art. 8 din Cartă (...). În concluzie, în condițiile în care măsurile adoptate prin legea supusă controlului de constituționalitate nu au un caracter precis și previzibil, ingerința statului în exercitarea drepturilor constituționale la viață intimă, familială și privată și la secretul corespondenței, deși prevăzută de lege, nu este formulată clar, riguros și exhaustiv pentru a oferi încredere cetățenilor, caracterul strict necesar într-o societate democratică nu este pe deplin justificat, iar proporționalitatea măsurii nu este asigurată prin reglementarea unor garanții corespunzătoare, dispozițiile art. 17 alin. (1) lit. a) din Legea privind securitatea cibernetică a României încalcă prevederile art. 1 alin. (5), art. 26, art. 28 și art. 53 din Constituție".

[1] Publicată în M. Of. nr. 79 din 30 ianuarie 2015.

350. Viața familială include în primul rând relațiile dintre părinți și copii, dar și relațiile dintre soți și dintre alți membri ai familiei (bunici-nepoți, adoptat-adoptator etc.). Dacă dreptul nostru definește în mod restrictiv familia (ca fiind bazată pe căsătorie), trebuie remarcat că jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului oferă o definiție mult mai extinsă, care are prioritate în interpretarea dispozițiilor constituționale: „garantând dreptul la respectul vieții familiale, art. 8 [al Convenției] presupune existența unei familii (...) și nu face distincție dintre familia « legitimă » și cea « ilegitimă ». O astfel de distincție nu ar fi în acord cu termenul « orice persoană » și cu principiul nondiscriminării postulat de articolul 14 din Convenție"[1].

O atenție specială este acordată relațiilor dintre părinți și copii, iar unul dintre principiile care guvernează această problemă atât în dreptul intern cât și în jurisprudența Curții europene este cel al interesului superior al copilului[2].

351. Desigur, exercitarea tuturor acestor drepturi trebuie subsumată valorilor superioare ocrotite într-un stat de drept: ordinea publică, sănătatea publică, bunele moravuri, iar restrângerea lor este posibilă atunci când se urmărește protecția acestor valori. De exemplu, statul poate impune examene medicale obligatorii (pentru angajare, pentru căsătorie, în mediile școlare pentru evitarea unor epidemii etc.), campanii de vaccinări obligatorii, măsuri pentru combaterea toxicomaniei, examene obligatorii și prelevări de probe biologice în cazul unor accidente etc., toate acestea, însă, cu obligația păstrării confidențialității datelor respective.

1.5.1.6. Inviolabilitatea domiciliului

352. Inviolabilitatea domiciliului, garantată de art. 27 din Constituție, se află în strânsă legătură cu dreptul la respectul vieții intime, familiale și private, domiciliul fiind locul în care se desfășoară cea mai mare parte a acestor segmente ale vieții individului. De altfel, în instrumentele internaționale de protecție a drepturilor omului, protecția domiciliului și a corespondenței sunt incluse în sfera mai largă a protecției vieții private.

Articolul 27 al Constituției extinde protecția constituțională și asupra reședinței persoanei: „Domiciliul și reședința sunt inviolabile. Nimeni nu

---

[1] A se vedea Curtea EDO, *Marckx c. Belgiei*, 1979.

[2] A se vedea CCR, Decizia nr. 394/2011, publicată în M. Of. nr. 358 din 23 mai 2011.

poate pătrunde sau rămâne în domiciliul ori în reședința unei persoane fără învoirea acesteia". Așadar, inviolabilitatea domiciliului presupune interdicția pătrunderii și rămânerii în domiciliul unei persoane fără consimțământul acesteia. Orice ingerințe în acest drept, din partea autorităților publice sau a altor persoane, este contrară textului constituțional citat, cu excepția cazurilor expres enumerate de alin. (2) al art. 27.

Trebuie precizat că, în dreptul european al drepturilor omului, protecția domiciliului persoanei se extinde dincolo de încălcările „fizice" propriu-zise din partea autorităților. Astfel, statele pot fi răspunzătoare pentru încălcarea acestui drept și în situația cauzării sau permiterii poluării de orice fel care aduce atingere dreptului persoanei de a se bucura de domiciliul său. De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut ca făcând parte din protecția generală a domiciliului dreptul de acces și ocupare a domiciliului, dreptul de a nu fi evacuat din domiciliu decât în situații prevăzute de lege și justificate, iar noțiunea de „domiciliu" a primit o interpretare extinsă, incluzând, în anumite cazuri, și „domiciliul profesional".

353. Textul constituțional românesc prevede expres și limitativ o serie de **excepții** de la principiul inviolabilității domiciliului, excepții justificate prin necesitatea protecției unor valori superioare: înfăptuirea justiției, viața, integritatea sau bunurile persoanei, securitatea națională, ordinea și sănătatea publică. Astfel, potrivit art. 27 alin. (2), de la prevederile alin. (1) se poate deroga prin lege în următoarele situații:

a) executarea unui mandat de arestare sau a unei hotărâri judecătorești;

b) înlăturarea unei primejdii privind viața, integritatea fizică sau bunurile unei persoane (de exemplu, în cazul unui incendiu, al inundațiilor etc.);

c) apărarea securității naționale sau a ordinii publice;

d) prevenirea răspândirii unei epidemii.

Inviolabilitatea domiciliului nu este, așadar, absolută, dar restrângerile acesteia sunt foarte strict determinate de Constituție, iar aplicarea lor se face doar în limitele legii.

354. Una dintre restrângerile inviolabilității domiciliului, de către autorități, este **percheziția domiciliară.** Având în vedere gravitatea acestei măsuri, legiuitorul constituant a inclus unele reguli privind percheziția în textul art. 27. Astfel, această măsură poate fi dispusă numai de către

judecător și se efectuează numai în condițiile și în formele prevăzute de lege. De asemenea, Constituția interzice efectuarea percheziților în timpul nopții, în afara cazului infracțiunilor flagrante.

1.5.1.7. Secretul corespondenței

355. Protecția corespondenței este și ea strâns legată de protecția vieții private a persoanei. Constituția României garantează separat acest drept, în art. 28. Protecția constituțională se extinde asupra tuturor tipurilor de corespondență: scrisori, telegrame și alte trimiteri poștale, convorbirile telefonice și celelalte mijloace legale de comunicare (de exemplu, corespondența electronică – *e-mail*). Ca și în cazul inviolabilității domiciliului, interdicția de a viola secretul corespondenței este opozabilă atât autorităților publice, cât și altor subiecte de drept.

Deși Constituția nu enumeră nicio excepție, ca în cazul inviolabilității domiciliului, nici inviolabilitatea corespondenței nu este absolută. Astfel, aplicându-se art. 53 din Constituție, statul poate aduce atingere exercitării acestui drept, în condiții foarte stricte: dacă ingerința este prevăzută de lege, dacă este necesară într-o societate democratică pentru îndeplinirea unui scop legitim și dacă este proporțională cu scopul urmărit. Astfel, restrângeri ale acestui drept pot surveni în interesul înfăptuirii justiției, al luptei împotriva terorismului etc. (este vorba cel mai adesea despre ascultări telefonice). Și în acest caz, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a impus unele standarde pentru state: legea trebuie să prevadă precis care tipuri de infracțiuni permit o atare ingerință din partea statului. În plus, ascultarea trebuie să fie nu doar determinantă în procesul de căutare a probelor și indiciilor, ci supravegherea telefonică nu trebuie să fie generală: trebuie ca o persoană determinată să fie suspectată de o anume infracțiune (a se vedea și Balan, 2015, p. 387).

1.5.2. Drepturi și libertăți social-politice

1.5.2.1. Libertatea conștiinței

356. Libertatea conștiinței, garantată de Constituția României în art. 29, este una dintre cele mai importante libertăți ale spiritului într-o societate democratică. Textul acestui articol cuprinde, însă, o libertate complexă, pe care o întâlnim în instrumentele internaționale în materie

sub denumirea de „libertatea gândirii, conștiinței și religiei" (art. 18 din Declarația universală a drepturilor omului, art. 18 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art. 9 din Convenția europeană a drepturilor omului). Observăm, așadar, că legiuitorul constituant român a inclus în sfera libertății conștiinței și celelalte elemente consacrate în dreptul internațional: libertatea gândirii și libertatea religiei. De altfel, art. 29 alin. (1) statuează că **libertatea gândirii** și **a opiniilor**, precum și **libertatea credințelor religioase** nu pot fi îngrădite sub nicio formă. De asemenea, nimeni nu poate fi constrâns să adopte o opinie ori să adere la o credință religioasă, contrare convingerilor sale.

357. Termenii cu care operează textul constituțional impun următoarele precizări:

a) protecția **libertății gândirii** presupune interdicția oricărui tip de îndoctrinare, de impunere a unei ideologii, acțiune specifică regimurilor totalitare. Recunoașterea libertății gândirii este o marcă a statului democratic, aceasta atrăgând după sine și protecția libertății religioase. **Gândirea** ocrotită reprezintă, conform unei definiții de dicționar, o facultate superioară a creierului omenesc, care reflectă în mod generalizat realitatea obiectivă prin noțiuni, judecăți, teorii etc.;

b) recunoașterea **libertății conștiinței** creează obligația statului de a nu exercita niciun fel de constrângere la nivelul conștiinței individului. Comisia Europeană a Drepturilor Omului a arătat, de exemplu, că art. 9 din Convenție protejează ceea ce se numește „forul interior" al persoanei, adică acele domenii ale convingerilor strict personale și actele strâns legate de acestea.

Termenul de **conștiință** are și el mai multe sensuri. Astfel, în sens *filosofic*, prin conștiință se înțelege „forma cea mai înaltă de reflectare a realității, proprie omului, produs al creierului uman (...) caracterizată prin prezența limbajului și a gândirii, prin aceea că omul își dă seama de relațiile sale cu lumea înconjurătoare" (definiție de dicționar). În sens *psihologic*, conștiința este „intuiția pe care o are spiritul despre percepțiile și actele sale", iar în sens *etic*, conștiința reprezintă un sentiment al responsabilității morale față de propria conduită.

Articolul 29 utilizează termenul de conștiință în sensul cel mai larg, filosofic, care cuprinde atât gândirea, cât și conștiința religioasă și morală. Libertatea conștiinței înseamnă, așadar, facultatea fiecărei persoane de a avea sau nu convingeri sau credințe.

În doctrina europeană (Harris, O'Boyle & Warbrick, 2009, p. 428), se mai folosește și termenul **drept de a crede** (*the right to believe*), care desemnează atât dreptul de a avea o credință religioasă fermă, cât și pe cel de a avea o convingere cu privire la realitatea sau utilitatea a ceva;

c) **libertatea religiei** este un element esențial ce contribuie la formarea identității credincioșilor și a concepției lor despre viață. Libertatea religiei presupune și libertatea manifestării religiei, precum și libertatea cultelor;

d) termenul de **convingeri** are o semnificație mai largă decât simplele opinii. Acest termen desemnează idei ce au un anumit grad de forță, de seriozitate, de coerență și de importanță pentru persoana respectivă: „idei fondate pe cunoaștere și raționament cu privire la lume, viață, societate, pe care o persoană le adoptă și le aplică în conformitate cu exigențele propriei conștiințe" (Comisia Europeană a Drepturilor Omului).

358. Libertatea conștiinței reprezintă, așadar, în sens larg, posibilitatea persoanei de a avea o anumită concepție despre viață, despre lumea înconjurătoare, inclusiv libertatea de a avea sau nu o credință religioasă, de a aparține sau nu unui cult religios sau de a-și schimba aceste opinii și credințe. Este vorba, deci, de o libertate cu conținut complex, care cuprinde mai multe libertăți.

În materia protecției generale a libertății conștiinței, Constituția României impune, în art. 29 alin. (2), principiul toleranței și respectului reciproc. Acest principiu este valabil atât în raporturile dintre stat și individ, cât și în cele dintre indivizi. Statul trebuie să vegheze pentru respectarea acestui principiu. Orice formă de îndoctrinare, mai ales în școli, sau de intoleranță pe criterii religioase este interzisă, deoarece este o atingere adusă libertății conștiinței.

359. Cea mai mare parte a textului art. 29 este dedicat **libertății cultelor**. Alineatul (3) stabilește principiul libertății de organizare a cultelor religioase. Cultul religios reprezintă o asociație sau organizație religioasă, iar într-o accepțiune funcțională, prin cult religios se înțelege ansamblul ritualurilor practicate de o asemenea asociație. Libertatea cultelor nu reprezintă, însă, un drept distinct al unor persoane juridice, ci este o parte a libertății religioase a individului, sub forma manifestării în comun a credinței. Desigur, nu este vorba de o libertate absolută, ci ea se subordonează condițiilor impuse de lege în privința recunoașterii cultelor și a normelor lor de organizare, prin statutele proprii.

Alineatul (4) al art. 29 conține o aplicare a principiului toleranței la libertatea cultelor, arătând că, în relațiile dintre culte, sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acțiuni de învrăjbire religioasă.

Constituția conține și precizări importante asupra raportului dintre stat și culte. Astfel, art. 29 alin. (5) consacră soluția unei separări flexibile a statului de biserică și garantează autonomia cultelor față de stat. Separarea este flexibilă, deoarece statul oferă, conform textului constituțional menționat, sprijinul său cultelor religioase, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în azile și în orfelinate.

În sistemele constituționale contemporane, remarcăm existența unei diversități de soluții în ceea ce privește raportul dintre stat și biserică. În Marea Britanie și în Grecia, de exemplu, există biserici de stat. În Spania și în Polonia, se aplică un regim cooperaționist, în care statul, deși separat de culte, cooperează cu acestea în diferite forme și domenii. În Franța, se aplică un regim separaționist rigid, în care separarea statului de biserică este totală (*principe de la laïcité*).

În **România**, după aproape 40 de ani, a fost adoptată o nouă lege privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor[1]. Legea definește pentru prima oară libertatea religioasă: libertatea religioasă cuprinde dreptul oricărei persoane de a avea sau de a adopta o religie, de a și-o manifesta în mod individual sau colectiv, în public sau în particular, prin practicile și ritualurile specifice cultului, inclusiv prin educație religioasă, precum și libertatea de a-și păstra sau schimba credința religioasă. În plus, potrivit legii, ca prevedere de principiu, libertatea de a-și manifesta credința religioasă nu poate face obiectul altor restrângeri decât al celor care sunt prevăzute de lege și constituie măsuri necesare într-o societate democratică pentru securitatea publică, protecția ordinii, a sănătății sau a moralei publice ori pentru protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

360. Legea mai definește și termenii noi pe care i-a introdus: **comunitate religioasă, cult, asociație religioasă, grupare religioasă.**

Cultele recunoscute sunt persoane juridice de utilitate publică. Ele se organizează și funcționează în baza prevederilor constituționale și ale legii, în mod autonom, potrivit propriilor statute sau coduri canonice.

---

[1] Legea nr. 489/2006 (republicată în M. Of. Nr. 201 din 21 martie 2014).

Asociația religioasă este persoana juridică de drept privat, constituită în condițiile legii, formată din persoane fizice care adoptă, împărtășesc și practică aceeași credință religioasă.

Gruparea religioasă este forma de asociere fără personalitate juridică a unor persoane fizice care, fără nicio procedură prealabilă și în mod liber, adoptă, împărtășesc și practică o credință religioasă.

O asociație religioasă poate deveni cult în condițiile legii.

361. Sub aspectul relației dintre statul român și cultele religioase, legea consacră **în primul rând recunoașterea rolului cultelor:** „Statul român recunoaște cultelor rolul spiritual, educațional, social-caritabil, cultural și de parteneriat social, precum și statutul lor de factori ai păcii sociale. Statul român recunoaște rolul important al Bisericii Ortodoxe Române și al celorlalte biserici și culte recunoscute în istoria națională a României și în viața societății românești" (art. 7 din lege).

Ca principiu al relației dintre stat și culte, este consacrată **neutralitatea** (art. 9 din lege): „În România nu există religie de stat; statul este neutru față de orice credință religioasă sau ideologie atee.

(2) Cultele sunt egale în fața legii și a autorităților publice. Statul, prin autoritățile sale, nu va promova și nu va favoriza acordarea de privilegii sau crearea de discriminări față de vreun cult".

În cadrul principiului neutralității, se prevede posibilitatea autorităților publice de a coopera cu cultele în domeniile de interes comun și de a sprijini activitatea acestora, precum și intenția statului român de a sprijini activitatea spiritual-culturală și socială în străinătate a cultelor recunoscute în România. Autoritățile publice centrale pot încheia cu cultele recunoscute atât parteneriate în domeniile de interes comun, cât și acorduri pentru reglementarea unor aspecte specifice tradiției cultelor, care se supun aprobării prin lege.

Se instituie și o serie de obligații cu caracter general, pornind de la textul constituțional în materie: obligația cultelor, precum și a asociațiilor și grupurilor religioase, de a desfășura raporturi bazate pe înțelegere și respect reciproc; interzicerea oricăror forme, mijloace, acte sau acțiuni de defăimare și învrăjbire religioasă, precum și ofensa publică adusă simbolurilor religioase.

362. Noua lege a cultelor mai reglementează: recunoașterea calității de cult, personalul cultelor, patrimoniul cultelor, învățământul organizat

de culte, asociațiile religioase. În privința aspectelor legate de organizare, însemne, folosirea limbilor minoritare, se recunoaște cultelor o largă autonomie, în limitele prevederilor constituționale.

363. Conținutul complex al libertății conștiinței se răsfrânge și asupra altor drepturi și libertăți fundamentale: libertatea întrunirilor, dreptul de asociere, libertatea de exprimare, dreptul de a nu fi discriminat, dreptul la educație. Această din urmă legătură face și obiectul reglementării art. 29 alin. (6), care prevede că părinții și tutorii au dreptul de a asigura, potrivit convingerilor proprii, educația copiilor minori a căror răspundere le revine. Desigur, există și limite ale libertății părinților în privința educației, dacă apare un conflict cu interesul copilului.

Trebuie precizat că în dreptul comparat apare principiul neutralității funcționarilor publici, inclusiv a profesorilor din învățământul de stat, în legătură cu libertatea religioasă. De exemplu, în Franța, în temeiul principiului laicității statului, purtarea de către un cadru didactic dintr-o școală publică a unor însemne religioase poate constitui o încălcare a obligațiilor de serviciu, dacă aceste însemne indică în mod ostentativ apartenența la o anumită religie.

364. În vederea unei protecții sporite a libertății de conștiință, Constituția permite și **obiecția de conștiință**. Aceasta poate fi definită ca refuzul de a se îndeplini unele obligații impuse de lege, pe motive de conștiință. Obiecția de conștiință se poate manifesta sub diverse forme, dar în practică ea apare în special cu ocazia serviciului militar. Articolul 42 alin. (2) lit. a) din Constituție face referire la **obiecția de conștiință** în cazul serviciului militar, excluzând din sfera muncii forțate activitățile desfășurate, potrivit legii, în locul îndatoririlor militare, din motive religioase sau de conștiință.

1.5.2.2. Libertatea de exprimare

365. Libertatea de exprimare beneficiază de un „statut" special într-un stat de drept și democratic. În viziunea Curții Europene a Drepturilor Omului, importanța libertății de exprimare este considerabilă: ea este „fundamentul esențial al unei societăți democratice și una dintre condițiile primordiale ale progresului și împlinirii fiecăruia". Libertatea de exprimare este una dintre cele mai vechi libertăți fundamentale, prezentă în primele

declarații de drepturi și consacrată, astăzi, de toate instrumentele internaționale din domeniul protecției drepturilor omului: de exemplu, art. 19 din Declarația universală a drepturilor omului, art. 19 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art. 10 din Convenția europeană a drepturilor omului.

Libertatea de exprimare se află într-o strânsă legătură cu celelalte libertăți ale spiritului, în special cu libertatea conștiinței, dar și cu libertatea întrunirilor și dreptul de asociere. Articolul 30 alin. (1) din Constituție definește libertatea de exprimare ca fiind posibilitatea persoanei de a-și exprima gândurile, opiniile sau credințele prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, precum și libertatea creațiilor de orice fel. Remarcăm că este vorba despre o libertate cu un conținut complex. Astfel apare libertatea de exprimare și în jurisprudența europeană în materie: include libertatea de opinie, libertatea presei, libertatea de informare etc. De asemenea, remarcăm că textul constituțional utilizează formula „în public" ca definitorie pentru protecția libertății de exprimare.

366. Un prim mijloc constituțional de protecție generală a libertății de exprimare este interzicerea **cenzurii** de orice fel (atât cenzura preventivă, cât și cenzura represivă sunt interzise – Balan, 2015, p. 399), prin art. 30 alin. (2), iar alin. (4) interzice **suprimarea publicațiilor**. Această din urmă interdicție este un corolar al regulii instituite de art. 30 alin. (3), conform căreia libertatea presei implică și libertatea de a înființa publicații. Această regulă obligă statul la luarea măsurilor necesare pentru a facilita această libertate, în special de ordin legislativ, dar și economic: asigurarea posibilității de a înființa și gestiona publicații, sub formele prevăzute de lege: societăți comerciale, asociații etc. Legea poate, însă, impune mijloacelor de comunicare în masă obligația de a face publică sursa finanțării [art. 30 alin. (5) din Constituție].

Libertatea presei, privită, pe plan european, ca fiind „principalul câine de pază al democrației", este unul dintre principalii piloni ai societății civile într-un stat de drept și democratic. De aceea, protecția acestei libertăți este esențială, iar restrângerile impuse de autorități trebuie să aibă un caracter de excepție. Consiliul constituțional francez a calificat libertatea presei ca fiind „una dintre garanțiile esențiale ale respectului celorlalte drepturi și a suveranității naționale". De aceea, protecția sporită a acestei libertăți este extrem de importantă într-un stat de drept.

367. Articolul 30 din Constituție cuprinde unele dintre valorile a căror protecție poate justifica **limitarea** libertății de exprimare și a libertății presei, în special: demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei, dreptul persoanei la propria imagine. De asemenea, Constituția interzice acele forme de exprimare prin care se propagă defăimarea țării sau a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. Aplicarea restrângerilor este subordonată prevederilor art. 53 din Constituție.

368. De asemenea, Constituția stabilește și coordonatele **răspunderii juridice** pentru exercitarea abuzivă a libertății de exprimare. Astfel, art. 30 alin. (8) prevede că **răspunderea civilă** pentru informația sau pentru creația adusă la cunoștință publică revine editorului sau realizatorului, autorului, organizatorului manifestării artistice, proprietarului mijlocului de multiplicare, al postului de radio sau de televiziune, în condițiile legii. Textul constituțional stabilește, astfel, și ordinea aplicării răspunderii. În privința **răspunderii penale**, textul constituțional nu stabilește vreo regulă precisă, trimițând la o lege specială: „Delictele de presă se stabilesc prin lege".

1.5.2.3. Dreptul la informație

369. Dreptul la informație este strâns legat de libertatea de exprimare, în unele reglementări internaționale fiind chiar una dintre dimensiunile acesteia (art. 10 din Convenția europeană a drepturilor omului face referire la libertatea de a primi și de a difuza informații ca element al libertății de exprimare, alături de libertatea de opinie). În reglementarea constituțională românească – art. 31 din Constituție –, dreptul la informație apare ca un drept complex, ce include accesul liber la orice informație de interes public, precum și la sursele de informare.

Dreptul la informație presupune o serie de obligații pozitive în sarcina autorităților publice. Articolul 31 alin. (2) prevede obligația generală a acestora de a asigura informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice, precum și a problemelor de interes personal. Modalitățile de realizare a acestei obligații sunt dintre cele mai diverse: asigurarea unui cadru legislativ pentru difuzarea liberă a informației; crearea condițiilor materiale pentru această difuzare; cooperarea internațională în materia

informației; asigurarea dreptului de antenă la serviciile publice de radio și televiziune. Pe lângă obligațiile autorităților publice, Constituția instituie obligații și în sarcina difuzorilor de informație, adică a mijloacelor de informare în masă publice și private. Acestea au, potrivit art. 31 alin. (4), obligația de a asigura informarea corectă a opiniei publice.

370. Limitele dreptului la informație sunt prevăzute de art. 31 alin. (3) și (5). În primul rând, exercitarea dreptului la informație nu poate prejudicia măsurile de protecție a tinerilor și nici securitatea națională. În al doilea rând, alin. (5) prevede instituirea, prin lege organică, a exercitării unui control parlamentar asupra serviciilor publice de radio și televiziune, inclusiv privind modul în care își îndeplinesc obligațiile corelative dreptului la informație. Există și limite implicite ale dreptului la informație: textul constituțional vorbește despre liberul acces la informațiile de interes public. Rezultă de aici că acest drept nu implică și accesul la informații cu caracter secret, iar accesul la informațiile cu caracter personal trebuie limitat de caracterul confidențial al acestora.

1.5.2.4. Libertatea întrunirilor

371. Libertatea întrunirilor ocupă un „loc eminent" în cadrul drepturilor fundamentale garantate de Constituție, alături de libertatea de exprimare, datorită rolului său în existența și dezvoltarea unei societăți democratice: „esența democrației rezidă în capacitatea sa de a rezolva problemele prin dezbatere publică". Protecția libertății întrunirilor vizează tocmai acest schimb de idei și manifestările colective ale activității sociale și politice.

Sfera protecției acestei libertăți cuprinde atât întrunirile private, cât și pe cele publice, reuniuni ce au ca scop manifestarea sau exprimarea, de către participanți, a unor opinii, convingeri, credințe. Articolul 39 din Constituție enumeră o parte din formele de întrunire – mitingurile, demonstrațiile și procesiunile –, lăsând însă deschisă lista acestora („orice alte întruniri"). Indiferent de forma sau denumirea întrunirilor, există unele caracteristici comune ale acestora: ele sunt grupări de persoane, constituite cu caracter temporar, având ca scop exprimarea sau schimbul de opinii, manifestarea convingerilor sau credințelor etc.

372. Textul constituțional subliniază necesitatea **caracterului pașnic** al întrunirilor. Acest caracter este cerut și de instrumentele internaționale

în materie (de exemplu, art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului vizează libertatea de întrunire pașnică). Caracterul pașnic înseamnă excluderea utilizării oricărei forme de violență în organizarea și desfășurarea întrunirilor. De asemenea, art. 39 interzice expres orice fel de arme în cadrul întrunirilor.

373. Libertatea întrunirilor poate fi supusă unor limitări, uneori chiar în scopul unei mai bune protecții. Astfel, atunci când sunt prevăzute manifestații ori defilări pe drumurile publice, este legitimă supunerea acestor întruniri unor autorizări din partea autorităților publice. Aceste autorități trebuie, pe de o parte, să protejeze ordinea publică, iar, pe de altă parte, să ia toate măsurile ce se impun pentru ca libertatea de întrunire să fie asigurată, iar întrunirile să se desfășoare în cele mai bune condiții de siguranță. De asemenea, autoritățile au obligația pozitivă de a-i proteja pe cei care își exercită această libertate împotriva violențelor unor contra-demonstranți.

1.5.2.5. Dreptul de asociere

374. Dreptul de asociere presupune posibilitatea indivizilor de a se asocia în vederea protecției unor interese comune, prin formarea unei entități colective. Alături de libertatea de exprimare și de libertatea întrunirilor, dreptul de asociere formează nucleul activității social-politice într-o societate democratică. Acest drept este recunoscut de toate instrumentele internaționale și de toate constituțiile statelor democratice. În Constituția României, dreptul de asociere este consacrat de art. 40: *„Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere"*.

Textul constituțional enumeră o parte dintre cele mai importante forme de asociere, fără însă a limita lista acestora: partide politice, sindicate, patronate. Alte forme de asociere pot fi asociațiile și fundațiile constituite fără scop lucrativ. De remarcat că aceste asociații au un caracter de drept public, întemeiate pe libertatea de asociere, și nu pe contracte, cum este cazul asociațiilor de drept privat. Așadar, în sfera asociațiilor ocrotite de art. 40 nu intră societățile comerciale (pentru acestea există nou-introdusa libertate economică – art. 45 din Constituție).

Se cuvine precizat și că dreptul de asociere presupune și dreptul de a nu se asocia. Așadar, în temeiul principiului liberei asocieri, nimeni

nu poate fi constrâns să se alăture unei asociații sau organizații. De asemenea, libertatea de asociere nu presupune dreptul individului de a deveni membru al unei *anumite* asociații și nici obligația unei asociații de a admite membri sau de a menține statutul de membru al unei persoane.

375. Principala obligație a statului în privința dreptului de asociere este de a se abține de la orice atingere adusă exercitării acestei libertăți, precum și oricăror activități care fac obiectul asociațiilor recunoscute. De asemenea, statul are obligația pozitivă de a stabili un cadru juridic pentru crearea și funcționarea tuturor formelor de asociere. Cu toate acestea, dreptul de asociere nu este absolut. Articolul 40 alin. (2)-(4) stabilește unele limite speciale ale dreptului de asociere. Aceste limite vizează: scopurile și activitatea asociațiilor, calitatea de membru al asociației și caracterul asociației. Din punctul de vedere al **scopului și activității asociației**, art. 40 alin. (2) proclamă caracterul neconstituțional al partidelor sau organizațiilor care, prin scopurile sau prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României. Competența de a constata și declara această neconstituționalitate revine Curții Constituționale a României.

Sub aspectul **calității de membru**, Constituția limitează doar asocierea în partide politice. Astfel, alin. (3) al art. 40 interzice asocierea în partide politice a unor categorii de persoane, în scopul protecției activității pe care acestea o desfășoară în sistemul autorităților publice dintr-un stat de drept, activitate ce necesită o independență sporită față de orice presiune, inclusiv de ordin politic: judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică. De asemenea, deși textul constituțional nu face această distincție (folosind termenul de „cetățeni" ca titulari ai dreptului de asociere, la fel ca și în cazul celorlalte drepturi care, în mod evident, pot avea titulari și cetățeni străini și apatrizi), legea partidelor politice[1], în art. 6, prevede că doar cetățenii cu drept de vot pot fi membri ai partidelor politice în România[2]. Având în vedere faptul că dreptul de vot a suferit unele nuanțări, sub aspectul titularilor, după aderarea României la UE (în sensul că, în anumite condiții și unii

[1] Republicată în M. Of. nr. 408 din 10 iunie 2015.

[2] Limitare permisă de art. 16 al Convenției europene a drepturilor omului.

cetățeni străini pot avea dreptul de a alege, în România, unele autorități), condiționarea legală a devenit imprecisă și trebuie modificată.

În privința dreptului de asociere în sindicate și patronate, acesta este reglementat de Legea nr. 62/2011 a dialogului social[1].

În sfârșit, din punctul de vedere al **caracterului asociației**, Constituția interzice orice fel de asociații cu caracter secret, în scopul evident al protecției securității naționale și a valorilor democrației constituționale.

1.5.3. Drepturi social-economice și culturale

376. Drepturile social-economice și culturale sau drepturile-creanțe, denumite și drepturi „de statut pozitiv" (Jellinek), sunt acele drepturi pentru a căror realizare este necesară intervenția activă a statului, spre deosebire de drepturile „de statut negativ", care reclamă doar abținerea statului de la orice atingeri aduse. Respectarea acestor drepturi implică unele dificultăți, mai ales de ordin materia și financiar. Singurul drept social-economic care se apropie de categoria *status negativus* este dreptul de proprietate.

1.5.3.1. Dreptul la învățătură

377. Dreptul la învățătură este considerat o parte a dreptului la educație. Acesta din urmă include o diversitate de drepturi și libertăți ale părinților și copiilor, cărora le corespund o serie de obligații ale statului. Dreptul la educație este considerat atât un drept economic, social și cultural, cât și un drept de natură civilă și politică. În respectarea acestui drept, „statul se poate afla în poziția paradoxală de a fi atât principalul „furnizor" al învățământului (...), cât și de a avea obligația de a nu-și folosi poziția privilegiată în vederea impunerii unui set de opinii sau perspective cu excluderea totală a altora: el trebuie să educe, dar nu să îndoctrineze" (David J. Harris). Potrivit art. 26 din Declarația universală a drepturilor omului, „educația trebuie să urmărească dezvoltarea deplină a personalității umane și întărirea respectului pentru drepturile fundamentale. Ea trebuie să stimuleze înțelegerea, toleranța și prietenia între toate popoarele și între toate grupurile rasiale sau religioase".

Datorită impactului pe care îl are în societate, ca și datorită implicării

[1] Republicată în M. Of. nr. 625 din 31 august 2012.

statului în realizarea sa, dreptul la învățătură poate fi încadrat în categoria drepturilor social-economice și culturale.

Constituția României garantează dreptul la învățătură prin art. 32. În primul alineat, art. 32 instituie principiul garantării dreptului la învățătură și enumeră principalele forme de învățământ: *„Dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instrucție și perfecționare"*.

378. Alineatul (2) al art. 32 statuează obligativitatea realizării învățământului în **limba oficială** a statului – limba română. Textul permite, însă, desfășurarea învățământului și într-o limbă de circulație internațională, în condițiile legii. De asemenea, în temeiul art. 6 din Constituție, care garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la identitate, art. 32 alin. (3) garantează dreptul acestor persoane de a învăța limba maternă și de a putea fi instruite în această limbă. Modalitățile de exercitare a acestor drepturi se stabilesc prin lege.

379. Articolul 32 alin. (4) stabilește **gratuitatea învățământului de stat**, în condițiile legii. Aceasta înseamnă posibilitatea introducerii, prin lege, a unor taxe în sistemul de învățământ, fără a afecta, însă, principiul gratuității. Prin revizuirea constituțională din 2003, acest alineat a fost completat, introducându-se prevederea potrivit căreia statul acordă burse sociale de studii copiilor și tinerilor proveniți din familii defavorizate și celor instituționalizați. Modalitățile concrete de acordare a acestor burse se vor stabili prin lege. Această prevedere are ca scop facilitarea accesului la educație a unor categorii defavorizate de copii și tineri.

380. Potrivit art. 32 alin. (5), instituțiile de învățământ în cadrul cărora se exercită, practic, dreptul la învățătură pot fi de stat, particulare și confesionale. Trebuie remarcat că România urmează regula europeană în materie, potrivit căreia învățământul este o sarcină a statului, cu posibilitatea înființării unor instituții private (ca și în Franța, Germania, Italia, Spania). Acest sistem contrastează cu cel din Statele Unite ale Americii, unde principiul este al non-intervenției statului în materie de învățământ, cu posibilitatea înființării de instituții de învățământ publice.

Conform Constituției, înființarea și organizarea instituțiilor de învățământ se face prin lege. De asemenea, legea reglementează condițiile

de autorizare provizorie și de acreditare a instituțiilor de învățământ, pentru a asigura standardele de calitate necesare unui învățământ european. În privința instituțiilor de învățământ superior, Constituția garantează **autonomia universitară**, adică posibilitatea acestor instituții de a stabili propriile standarde de calitate, desigur, în condițiile și în temeiul legii.

381. O atenție specială este acordată de legiuitorul constituant **învățământului religios.** Astfel, art. 32 alin. (7) prevede că statul asigură libertatea învățământului religios, potrivit cerințelor specifice fiecărui cult. Este vorba aici, pe de o parte, de instituții de învățământ organizate de culte, de regulă pentru pregătirea personalului propriu de cult, în condițiile legii. Pe de altă parte, învățământul religios cuprinde și educația religioasă realizată în școlile de stat. Potrivit aceluiași text constituțional, învățământul religios în școlile de stat este organizat și garantat prin lege. Sub acest aspect, trebuie avută în vedere respectarea libertății conștiinței, evitarea oricărei îndoctrinări, precum și respectarea dreptului părinților sau tutorilor de a asigura educația copiilor lor minori potrivit propriilor convingeri.

1.5.3.2. Accesul la cultură

382. Revizuirea constituțională din 2003 a introdus pentru prima dată în România dreptul de acces la cultură. Acest drept a fost receptat din reglementările internaționale în materia drepturilor social-economice și culturale. Una din cele mai detaliate reglementări în materia accesului la cultură apare în art. 15 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale[1], care prevede obligația statelor părți de a recunoaște oricărei persoane dreptul:

a) de a participa la viața culturală;

b) de a beneficia de progresul științific și de aplicațiile sale;

c) de a beneficia de protecția intereselor morale și materiale decurgând din orice producție științifică, literară sau artistică al cărei autor este.

Ultima prevedere este un corolar, dar și o condiție a accesului la cultură, știut fiind că un astfel de acces nu poate exista fără acordarea atenției și drepturilor, inclusiv materiale, cuvenite oamenilor de cultură.

---

[1] Ratificat de România prin Decretul nr. 212/1974 și publicat în B. Of. nr. 146 din 20 noiembrie 1974.

383. Accesul la cultură se află în strânsă legătură cu dreptul la învățătură, ambele putând fi considerate elemente ale dreptului la educație în sens larg. Constituția garantează acest drept în art. 33: *„Accesul la cultură este garantat, în condițiile legii"*. În garantarea acestui drept, statul trebuie să se abțină de la orice îngrădire a libertății persoanei de a-și dezvolta spiritualitatea și de a accede la valorile culturii naționale și universale. De asemenea, corelativ cu dreptul de acces la cultură, statul își asumă, prin art. 33 alin. (3), obligația de a asigura păstrarea identității spirituale, sprijinirea culturii naționale, stimularea artelor, protejarea și conservarea moștenirii culturale, dezvoltarea creativității, promovarea valorilor culturale și artistice. Desigur, modalitățile de realizare a acestor obligații vor fi reglementate prin legi speciale. De asemenea, trebuie remarcat că realizarea în concret a acestor obligații depinde de alocarea unor importante resurse materiale.

1.5.3.3. Dreptul la ocrotirea sănătății

384. Dreptul la ocrotirea sănătății este unul dintre cele mai importante drepturi social-economice, el apărând în toate documentele internaționale în materie: art. 25 din Declarația universală a drepturilor omului, art. 12 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, art. 11 și art. 13 din Carta Socială Europeană, revizuită. Constituția României a receptat acest drept în art. 34. În garantarea efectivă a acestui drept, statul are obligația pozitivă de a lua măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice. Între măsurile enumerate de instrumentele internaționale și care sunt aplicabile și de către statul român în cadrul protecției sănătății sunt: eliminarea, în măsura în care este posibil, a cauzelor unei sănătăți deficitare (de exemplu, prin luarea de măsuri împotriva poluării); asigurarea de servicii de consultare și de educare în ceea ce privește ameliorarea sănătății și dezvoltarea simțului responsabilității individuale față de sănătate; prevenirea, în măsura în care este posibil, a bolilor epidemice, endemice și a altor boli, precum și a accidentelor; crearea de condiții pentru asigurarea unei asistențe medicale corespunzătoare, inclusiv pentru persoanele defavorizate ș.a.

Constituția impune legiuitorului obligația adoptării de legi speciale pentru organizarea asistenței medicale și a sistemului de asigurări sociale pentru boală, accidente, maternitate și recuperare, precum și alte măsuri de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei. De asemenea, în

vederea asigurării calității serviciilor medicale, legiuitorul are obligația de a reglementa controlul exercitării profesiilor medicale și a activităților paramedicale.

1.5.3.4. Dreptul la muncă și la protecția socială a muncii. Interzicerea muncii forțate. Dreptul la grevă

385. Dreptul la muncă și la protecția socială a muncii este unul dintre cele mai vechi drepturi social-economice. El apare reglementat în mod detaliat în instrumentele internaționale din domeniu: art. 6 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, art. 1-4 din Charta Socială Europeană. Garantând acest drept, statul își asumă o serie de obligații ce implică resurse importante: normative, instituționale, financiare. Dreptul la muncă presupune facultatea persoanei de a-și procura resursele necesare existenței prin prestarea unei munci remunerate. Acest drept are un conținut complex, el cuprinzând: libertatea alegerii profesiei, libertatea alegerii locului de muncă, protecția socială a muncii, retribuirea echitabilă a muncii. De asemenea, într-o accepțiune extensivă, dreptul la muncă include și dreptul la negocieri colective.

Constituția României, prin art. 41 – intitulat „Munca și protecția socială a muncii" –, garantează acest drept complex în toate dimensiunile sale. Astfel, în alin. (1), art. 41 arată că dreptul la muncă nu poate fi îngrădit, iar alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă este liberă. Desigur, aceasta nu implică obligația statului de a asigura fiecărei persoane un loc de muncă, iar libertatea alegerii locului de muncă trebuie corelată cu principiul ocupării locurilor de muncă după criteriul competenței profesionale.

Dintre obligațiile pe care le poate avea statul în garantarea acestui drept și cuprinse detaliat în documentele internaționale (art. 1 din Csrta Socială Europeană), menționăm:

– să recunoască drept unul dintre principalele obiective și responsabilități realizarea și menținerea celui mai ridicat și stabil nivel posibil de ocupare a forței de muncă, în vederea realizării unei ocupări depline;

– să protejeze de o manieră eficientă dreptul lucrătorului de a-și câștiga existența printr-o muncă liber întreprinsă;

– să stabilească sau să mențină servicii gratuite de angajare pentru lucrători;

– să asigure sau să favorizeze o orientare, formare și readaptare profesională corespunzătoare.

386. Dreptul la protecția socială a muncii include, la rândul său, alături de protecția socială propriu-zisă: dreptul la securitate și igienă a muncii, protecția specială a femeilor și tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe țară, garantarea repausului săptămânal, garantarea concediului de odihnă plătit, garantarea securității și protecției sociale a muncii prestate în condiții deosebite sau speciale ș.a. Textul alin. (2) al art. 41 nu restrânge lista elementelor protecției sociale a muncii, lăsând legiuitorului posibilitatea de a lărgi această sferă prin adoptarea legislației speciale.

387. Garantarea dreptului la muncă include și reglementarea **duratei** zilei de lucru. Conform art. 41 alin. (3), durata normală a zilei de lucru este, în medie, de cel mult 8 ore. Desigur, salariații pot presta ore suplimentare sau pot prelungi durata zilei de lucru, cu condiția ca angajatorul să le garanteze respectarea duratei medii normale de 8 ore, prin compensare stabilită de comun acord.

Unul dintre cele mai importante principii în materia garantării și respectării dreptului la muncă este cel al egalității salarizării femeilor cu bărbații [art. 41 alin. (4)].

Ultimul alineat al art. 41 garantează dreptul la negocieri colective și caracterul obligatoriu al convențiilor colective de muncă.

388. Un corolar al libertății alegerii profesiei și locului de muncă este **interzicerea muncii forțate**. Acest principiu apare și în documentele internaționale: art. 8 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art. 4 din Convenția europeană a drepturilor omului. Observăm că acest drept apare în tratatele ce cuprind drepturi civile și politice, datorită legăturii strânse între interzicerea muncii forțate și interzicerea sclaviei și servituții, ca forme extreme ale acesteia.

Munca forțată sau obligatorie a fost definită ca fiind o muncă „impusă unei persoane împotriva voinței sale, muncă ce prezintă un caracter injust sau opresiv și care nu poate fi evitată" (Comisia Europeană a Drepturilor Omului). De asemenea, s-a adoptat și definiția cuprinsă în *Convenția Organizației Internaționale a Muncii împotriva Muncii Forțate* din 1929, potrivit căreia munca forțată este „orice muncă sau serviciu care este cerut unei persoane sub amenințarea oricărei pedepse și pentru care persoana

respectivă nu s-a oferit voluntar". În doctrină s-a considerat că poate fi vorba de muncă forțată sau obligatorie chiar în prezența consimțământului persoanei, dacă munca respectivă este injustă sau opresivă, având un caracter de pedeapsă sau de șicană.

389. Constituția României interzice **munca forțată** (art. 42). Ca și în instrumentele internaționale citate, textul constituțional enumeră situațiile care nu constituie muncă forțată. În aceste cazuri, munca este fie consecința unor împrejurări excepționale, de forță majoră, fie face parte din îndatoririle normale în anumite situații:

a) activitățile pentru îndeplinirea îndatoririlor militare, precum și cele desfășurate, potrivit legii, în locul acestora, din motive religioase sau de conștiință;

b) munca unei persoane condamnate, prestată în condiții normale, în perioada de detenție sau de libertate condiționată;

c) prestațiile impuse în situația creată de calamități ori de alt pericol, precum și cele care fac parte din obligațiile civice normale stabilite de lege.

390. Dreptul la grevă poate fi definit ca dreptul de a înceta lucrul, în mod colectiv și organizat, în scopul prezentării unor revendicări profesionale. Dreptul la grevă se află în strânsă legătură cu dreptul la muncă, dreptul la negocieri colective, libertatea întrunirilor, dreptul de asociere în sindicate. Acest drept este recunoscut de majoritatea constituțiilor contemporane europene (art. 40 din Constituția Italiei, art. 28 din Constituția Spaniei, art. 57 din Constituția Greciei etc.). De regulă, textele constituționale care consacră dreptul la grevă menționează și scopurile grevei: apărarea intereselor salariaților, protecția intereselor profesionale sau colective, precum și titularii dreptului la grevă: „lucrătorii" (în Spania), „muncitorii și angajații" (în Bulgaria), toți indivizii care exercită o activitate profesională (în Italia, conform jurisprudenței Curții Constituționale). O altă trăsătură comună textelor care consacră dreptul la grevă este interdicția grevei pentru unele categorii de persoane: magistrați, polițiști, funcționari publici.

Constituția României consacră acest drept în art. 43: *„Salariații au dreptul la grevă pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale"*. Remarcăm că textul constituțional cuprinde o dublă condiționare a exercitării acestui drept: sub aspectul scopului grevei și sub aspectul titularilor dreptului la grevă. Astfel, pe de o parte, **scopul** exercitării

dreptului la grevă trebuie să fie apărarea unor interese specifice: profesionale, economice și sociale. De aceea, legea interzice grevele care urmăresc alte interese, în special pe cele politice. Pe de altă parte, **titularii** dreptului la grevă sunt numai salariații, nu și alte categorii de persoane (elevi, studenți, pensionari etc.). De asemenea, participarea la grevă trebuie să fie liberă, nimeni neputând fi constrâns să participe sau să refuze să participe la grevă.

Dreptul la grevă nu este un drept absolut. Articolul 43 nu prevede expres condițiile și limitele dreptului la grevă, acestea urmând a fi stabilite prin lege. Textul constituțional menționează, totuși, unul dintre scopurile limitării dreptului la grevă, și anume necesitatea asigurării serviciilor esențiale pentru societate. Legea în vigoare în materia dreptului la grevă este Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă.

1.5.3.5. Dreptul de proprietate. Dreptul la moștenire

391. Dreptul de proprietate este un drept de primă generație, proclamat în primele declarații de drepturi și recunoscut în cele mai vechi constituții scrise (SUA, Belgia, Norvegia, Franța). Unele state au inclus, însă, dreptul de proprietate în constituții abia odată cu drepturile din a doua generație, social-economice (Italia, Spania, Portugalia ș.a.), fără ca acest lucru să afecteze calitatea sa de drept-libertate sau drept de primă generație. Dreptul de proprietate este recunoscut și de documentele internaționale: art. 17 din Declarația universală a drepturilor omului, art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului. Acest drept include dreptul persoanei de a dobândi o proprietate, de a se bucura de bunurile sale și de a transmite dreptul său altei persoane.

392. Constituția României consacră dreptul de proprietate în art. 44, modificat prin legea de revizuire din 2003. Potrivit acestui text, dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului sunt garantate. Ca și în cazul altor drepturi social-economice, Constituția lasă în seama legiuitorului reglementarea conținutului și a limitelor acestor drepturi, stabilind doar o serie de norme cu valoare de principiu. Această prevedere permite legiuitorului ca, în considerarea unor interese specifice, să instituie reguli care să armonizeze incidența și a altor drepturi fundamentale ale cetățenilor decât cel de proprietate, într-o interpretare sistematică a Constituției.

Unul dintre principiile constituționale privind dreptul de proprietate este **egala garantare și ocrotire a proprietății**, indiferent de titular [art. 44 alin. (2)]. De asemenea, după revizuirea din 2003, Constituția permite cetățenilor străini și apatrizilor să dobândească dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, **pe bază de reciprocitate**, precum și prin moștenire legală. O lege ulterioară va stabili aceste cazuri de dobândire a dreptului de proprietate.

393. Următoarele alineate ale art. 44 stabilesc unele principii aplicabile măsurilor de **limitare** a dreptului de proprietate. În general, măsurile de limitare a dreptului de proprietate pot fi de două tipuri: privări de proprietate (exproprierea, naționalizarea, confiscarea), care presupun transferul dreptului de proprietate, sau măsuri de control al folosinței proprietății, care nu presupun un astfel de transfer.

Una dintre cele mai frecvente măsuri din prima categorie este **exproprierea**. Potrivit art. 44 alin. (3), exproprierea – ca mod de trecere a unui bun în proprietate publică – este dublu condiționată: ea nu poate avea loc decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, precum și după o dreaptă și prealabilă despăgubire. Potrivit art. 44 alin. (6), despăgubirile se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție. Aceste prevederi constituționale respectă standardele impuse de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului, precum și de jurisprudența Curții Europene de la Strasbourg.

Revizuirea constituțională a introdus în textul art. 44 un alineat nou, referitor la **naționalizare**. Naționalizarea reprezintă trecerea silită în proprietatea statului a unor bunuri imobile sau ale unor ramuri industriale, fără despăgubiri și pentru temeiuri arbitrare. Ca o garanție împotriva unor astfel de abuzuri, alin. (4) al art. 44 din Constituție interzice naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor. Remarcăm, totuși, că, dincolo de interdicția discriminărilor, textul constituțional citat nu exclude în mod absolut măsura naționalizării, care poate avea loc în baza unor tratate internaționale și în condiții de reciprocitate, ca modalitate de soluționare a unor diferende internaționale.

O altă măsură privativă de proprietate este **confiscarea**. Conform art. 44 alin. (8), averea dobândită în mod licit nu poate fi confiscată, iar caracterul licit al dobândirii se prezumă (prezumție relativă). De asemenea, bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni sau contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.

Sub aspectul măsurilor de **control al folosinței** proprietății, Constituția cuprinde două texte: art. 44 alin. (5) și art. 44 alin. (7). Primul text face referire la folosirea subsolului unei proprietăți imobiliare pentru lucrări de interes general, măsură ce poate avea loc numai cu îndeplinirea obligației de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse. Cel de-al doilea text instituie obligații în sarcina titularilor dreptului de proprietate: de a respecta sarcinile privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și de a respecta celelalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului.

394. Curtea Constituțională a României a dezvoltat o bogată jurisprudență și în legătură cu dreptul de proprietate. Dintre direcțiile principale ale acestei jurisprudențe, reținem deciziile privitoare la egala protecție a proprietății, dar și pe cele referitoare la măsuri restrictive ale exercițiului dreptului de proprietate, cum ar fi naționalizarea și confiscarea. De asemenea, tot Curtea Constituțională a stabilit că garantarea dreptului de proprietate presupune protecția tuturor prerogativelor acestui drept și, în mod special, a dreptului de dispoziție, precum și regula potrivit căreia proprietarului nu i se poate impune, prin lege, în cadrul raporturilor contractuale, o obligație la care nu și-a dat consimțământul.

395. Din perspectiva relației cu dreptul european al drepturilor omului, una din cele mai cunoscute dar și controversate situații din dreptul românesc este cea a despăgubirilor pentru imobilele naționalizate de regimul comunist. În ciuda abundenței prevederilor legale în materie, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a avut, începând cu 1999, o jurisprudență constantă în sensul condamnării statului român pentru nerespectarea dreptului de proprietate în multe dintre aceste cazuri. În octombrie 2010, Curtea de la Strasbourg a pronunțat prima hotărâre-pilot (hotărâre ce impune statului să ia măsuri de ordin general pentru a repara încălcări recurente ale unor drepturi) împotriva României – *Maria Atanasiu și alții c. României* – în care statul român a fost somat să ia măsuri pentru a preveni violări ulterioare:

„Curtea consideră imperativ ca statul să ia măsuri generale cu caracter de urgență, măsuri capabile a garanta într-o manieră efectivă dreptul la restituire sau despăgubire, și în același timp să asigure un echilibru echitabil între diferitele interese implicate [în mod special cu interesele chiriașilor, n.n.] (...). Concilierea intereselor implicate, ca și a câștigurilor și pierderilor diferitelor persoane afectate de procesul de transformare a economiei și sistemului juridic ale statului este o sarcină extrem de dificilă și implică un număr mare de autorități interne diferite".

Deși Curtea a invocat caracterul urgent al măsurilor și a dat statului român un termen de 18 luni pentru luarea măsurilor necesare, din cauza constrângerilor financiare, măsurile legislative au fost luate mult mai târziu, după ce Curtea a oferit mai multe prelungiri termenului inițial (Bogdan & Mungiu-Pippidi, 2013, p. 81-83).

396. Dreptul la moștenire este un corolar al dreptului de proprietate, ca element al dreptului persoanei de a dobândi o proprietate și de a dispune de proprietatea sa. Constituția recunoaște și garantează acest drept prin art. 46.

1.5.3.6. Alte drepturi social-economice

397. Dreptul la un mediu sănătos este unul dintre noile drepturi reglementate de Constituția revizuită. Includerea acestui drept între drepturile fundamentale reflectă cerințele integrării în Uniunea Europeană, unde protecția mediului reprezintă una dintre prioritățile statului și ale societății civile. Potrivit art. 35 din Constituție, statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic. În realizarea acestui drept, statul își asumă asigurarea unui cadru legislativ corespunzător. De asemenea, în vederea unei protecții eficiente, care să treacă de simplele declarații, autoritățile au obligația pozitivă de a lua măsurile necesare de ordin administrativ: asigurarea cadrului necesar reciclării materialelor, luarea de măsuri împotriva poluării de orice fel etc. Textul constituțional nu include astfel de referiri la obligațiile concrete ale autorităților, în schimb, în alin. (3), face referire doar la îndatoririle persoanelor fizice și juridice de a proteja și ameliora mediul. Desigur, protecția mediului nu se poate realiza fără cooperarea tuturor factorilor

interesați – inclusiv titularii înșiși ai dreptului în cauză –, însă considerăm că aceleași obligații revin, în egală măsură, statului, prin autoritățile sale.

398. Un alt drept nou introdus în Constituție este **libertatea economică**, recunoscut de art. 45. Acest drept este o condiție a economiei de piață și constă în recunoașterea accesului liber al persoanei la o activitate economică, precum și în garantarea liberei inițiative și a exercitării acestora. Condițiile exercitării acestui drept sunt stabilite prin legi speciale. Libertatea economică apare și în alte constituții contemporane: art. 27 din Constituția Elveției, art. 38 din Constituția Spaniei, art. 41 din Constituția Italiei, art. 6 alin. (1) din Legea fundamentală a Germaniei. În aceste texte constituționale, libertatea menționată apare sub diverse denumiri: în Austria – „libertate de a exercita o activitate lucrativă"; în Spania – „libertatea de a întreprinde"; în Italia – „libertatea activităților economice private"; în Elveția – „libertate economică", denumire preluată și de Constituția României.

Libertatea economică se află în strânsă corelație cu alte drepturi fundamentale: dreptul de proprietate privată, dreptul la muncă, dreptul de asociere etc. Desigur, protecția eficientă a acestei libertăți depinde de existența unor premise de ordin legislativ și economic: existența unei economii de piață funcționale, garantarea proprietății private, existența unui sistem fiscal care să nu constituie un obstacol în calea exercitării ei, respectarea principiului egalității, interzicerea concurenței neloiale etc. Trebuie subliniat, însă, că libertatea economică nu are un caracter absolut, ea putând fi limitată, în condițiile stabilite de art. 53 din Constituție.

399. Articolul 47 din Constituție instituie, sub denumirea marginală **Nivelul de trai**, obligația statului de a lua *„măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent"*. Este un drept social-economic recunoscut și de instrumentele juridice internaționale, drept care presupune, pentru realizarea sa efectivă, asistența și cooperarea internațională a statelor, mai ales în domeniul repartiției echitabile a resurselor mondiale în raport cu necesitățile. Desigur, este vorba de un drept a cărui protecție se realizează în timp, prin luarea de măsuri progresive.

Ca garanții ale acestui drept, Constituția României enumeră expres și unele domenii de intervenție a statului: dreptul cetățenilor la pensie, la concediu de maternitate plătit, la asistență medicală în unitățile sanitare

de stat, la ajutor de șomaj și la alte forme de asigurări sociale publice sau private, prevăzute de lege, precum și dreptul la măsuri de asistență socială.

400. În articolul 48, Constituția reglementează **dreptul la căsătorie și la întemeierea unei familii**, stabilind și unele principii și reguli procedurale în materia căsătoriei. Remarcăm că, spre deosebire de interpretarea Curții Europene a Drepturilor Omului în materie, care conferă noțiunii de „familie" un sens extensiv, textul constituțional românesc adoptă sensul restrâns al acestei noțiuni, potrivit căruia familia se întemeiază pe căsătoria liber consimțită între soți. Articolul 48 alin. (1) mai consacră principiul egalității soților, precum și dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea, educarea și instruirea copiilor. În art. 48 alin. (3) se stabilește principiul egalității în fața legii a copiilor din afara căsătoriei cu cei din căsătorie. Articolul 48 alin. (2) cuprinde o serie de reguli de principiu procedurale privind căsătoria: condițiile de încheiere, de desfacere și de nulitate a căsătoriei se stabilesc prin lege. Căsătoria religioasă poate fi celebrată numai după căsătoria civilă.

401. Articolele 49 și 50 din Constituție cuprind drepturi speciale de protecție a unor categorii de persoane: copiii și tinerii, persoanele cu handicap. Cu privire la **protecția copiilor și tinerilor**, Constituția stabilește următoarele reguli: acordarea de alocații pentru copii, de ajutoare pentru îngrijirea copilului bolnav ori cu handicap, precum și a altor forme de protecție socială a copiilor și tinerilor; interzicerea exploatării minorilor; interzicerea angajării ca salariați a minorilor sub vârsta de 15 ani; obligația autorităților publice de a contribui la asigurarea condițiilor pentru participarea liberă a tinerilor la viața politică, socială, economică, culturală și sportivă a țării.

Cât privește **protecția persoanelor cu handicap**, aceasta presupune asumarea, din partea statului, a obligației de a asigura o politică națională de **egalitate a șanselor**, de prevenire și de tratament al handicapului, în scopul participării efective a persoanelor cu handicap în viața comunității, respectând drepturile și îndatoririle ce revin părinților și tutorilor.

1.5.4. Drepturile-garanții

402. Constituția României reglementează două importante drepturi-garanții, care au drept scop asigurarea protecției eficiente a

tuturor celorlalte drepturi: dreptul de petiționare și dreptul persoanei vătămate de către o autoritate publică.

1.5.4.1. Dreptul de petiționare

403. Dreptul de petiționare este consacrat de art. 51 din Constituție. Alineatul (1) al acestui text stabilește principiul potrivit căruia *„cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții"*. Singura condiție prescrisă de art. 51 pentru exercitarea acestui drept de către indivizi este de ordin formal: petițiile să fie formulate numai în numele semnatarilor, nefiind protejate juridic petițiile anonime.

Titularii dreptului de petiționare sunt fie indivizii, fie grupurile de indivizi, fie organizațiile legal constituite. Acestea din urmă, potrivit art. 51 alin. (2), au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.

Articolul 51 alin. (4) stabilește obligația corelativă a autorităților publice de a răspunde la petițiile ce le sunt adresate în termenele și condițiile stabilite prin lege. Aceste termene și condiții variază în funcție de tipul petițiilor – cereri, reclamații, sesizări, propuneri – și în funcție de nivelul autorității publice competente. De regulă, termenele sunt cu atât mai lungi, cu cât autoritatea publică se află la un nivel mai înalt. Tot prin lege mai trebuie reglementate și o serie de garanții ale acestui drept, inclusiv controlul activității de examinare și de rezolvare a petițiilor, precum și răspunderea pentru încălcările dispozițiilor legale în materie.

O garanție importantă a dreptului la petiționare este gratuitatea exercitării acestuia: art. 51 alin. (3) statuează că exercitarea dreptului la petiționare este scutită de taxă.

1.5.4.2. Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

404. Acest drept, garantat de art. 52 din Constituție, se află în strânsă corelație cu dreptul de petiționare și constituie temeiul constituțional al răspunderii autorităților publice pentru vătămările produse persoanelor fizice prin:

a) emiterea unui act administrativ;

b) nesoluționarea în termenul legal a unei cereri adresate de o persoană;

c) săvârșirea unei erori judiciare prin care s-au produs prejudicii.

BCU ȘI CENTRU UNIVERSITAR LIBRARY

Trebuie precizat că sfera noțiunii de „act administrativ" utilizată de art. 52 alin. (1) cuprinde actele administrative ale tuturor autorităților publice, nu numai ale autorităților executive.

405. În cazul în care se află într-una din situațiile menționate la alin. (1) [lit. a) și b) de mai sus], orice persoană are dreptul la:

a) recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim;

b) anularea actului vătămător;

c) repararea pagubei.

Pentru a obține acestea, persoana interesată trebuie să probeze legătura de cauzalitate între actul administrativ respectiv și prejudiciul produs. În privința organelor competente a acorda aceste reparații, ca și a condițiilor și limitelor de exercitare a acestui drept, textul constituțional trimite la reglementarea prin lege organică. Este important de precizat că, în cazul în care organele administrative competente nu soluționează favorabil petițiile cetățenilor împotriva actelor administrative ale autorităților sau dacă legislația prezintă lacune în privința procedurilor de urmat, aceștia au la îndemână instrumentul garantat de art. 21 din Constituție – accesul liber la justiție.

406. Una dintre cele mai importante garanții împotriva arbitrariului este prevederea de la alin. (3) al art. 52, potrivit căreia statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului nu înlătură, însă, răspunderea magistraților care au produs aceste erori, prin exercitarea funcției lor cu rea-credință sau gravă neglijență. Aceste prevederi sunt în conformitate cu art. 3 din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului, potrivit căruia, în cazul anulării unei condamnări definitive sau a grațierii pentru că un fapt nou sau recent descoperit dovedește că s-a produs o eroare judiciară, persoana care a suferit o pedeapsă din cauza acestei condamnări este despăgubită conform legii sau practicii în vigoare în statul respectiv.

1.6. Garanțiile constituționale ale drepturilor și libertăților fundamentale

1.6.1. Garanții de fond

407. Garanțiile constituționale de fond ale drepturilor și libertăților fundamentale se manifestă fie prin protecția substanței drepturilor, fie

prin limitarea condițiilor în care pot avea loc restrângeri ale acestora, fie prin consolidarea protecției constituționale cu ajutorul statutului prioritar al dreptului internațional în domeniu. Principalele garanții de fond ale drepturilor fundamentale în sistemul constituțional românesc sunt:

a) caracterul excepțional al limitărilor aduse drepturilor;

b) prioritatea reglementărilor internaționale;

c) interdicția revizuirii Constituției.

Potrivit art. 152 alin. (2), una dintre cele mai importante limite de ordin material ale revizuirii Constituției o constituie drepturile și libertățile fundamentale. Potrivit acestui text, nicio revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

1.6.2. Garanții instituționale

1.6.2.1. Justiția constituțională

408. Una din tendințele actuale ale justiției constituționale o reprezintă incontestabil orientarea spre protecția drepturilor fundamentale. Acestui rol crescând al jurisdicțiilor constituționale i-au fost dedicate ample dezbateri doctrinare, iar jurisprudența constituțională europeană se axează tot mai mult pe constituționalizarea dreptului prin prisma drepturilor fundamentale.

Unele jurisdicții constituționale și-au construit deja un edificiu jurisprudențial solid în materia drepturilor fundamentale. Astfel, în Germania, considerând că drepturile fundamentale sunt destinate a apăra individul împotriva statului, legea fundamentală consacră o ordine obiectivă a drepturilor fundamentale, instituind un sistem de valori centrat pe libera dezvoltare a personalității umane și pe principiul protecției demnității umane, sistem direct aplicabil de către toate sferele puterii: legislativ, administrație, autorități jurisdicționale. Sarcina protecției acestei ordini constituționale revine Tribunalului Constituțional federal, care are și competența de a interpreta drepturile fundamentale în ultimă instanță.

Aceleași tendințe se întâlnesc și în Franța, Italia, Spania sau Austria, dincolo de orice deosebiri structurale și funcționale între aceste sisteme de justiție constituțională. Jurisdicțiile constituționale au devenit astfel „gardieni naturali" ai drepturilor fundamentale.

409. Curtea Constituțională a României se înscrie și ea în aceste tendințe concentrate în jurul protecției drepturilor. Jurisprudența ultimilor ani, în mod special cea privitoare la excepțiile de neconstituționalitate, s-a dezvoltat cu precădere în jurul determinării conținutului normativ al drepturilor, dar s-a referit și la stabilirea unor limite ale acestora. Cea mai vastă jurisprudență vizează principiul egalității, dar Curtea a adus importante clarificări și în ceea ce privește dreptul la apărare, accesul la justiție, dreptul de proprietate etc.

În unele cazuri, Curtea a dovedit un remarcabil activism judiciar, printr-o jurisprudență dinamică, deschisă schimbării. Un astfel de caz este cel al stabilirii aplicabilității directe a art. 23 din Constituție în materia prelungirii arestării sau al reprezentării inculpatului în procesul penal.

410. Un alt punct de reper în jurisprudența Curții Constituționale, care confirmă propensiunea acesteia spre protecția drepturilor fundamentale, este includerea tot mai frecventă în sfera normelor de referință a prevederilor dreptului internațional și european al drepturilor omului: Declarația universală, Pactele ONU, Convenția europeană a drepturilor omului, precum și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului. Nu credem că greșim prea mult dacă afirmăm că instanța de contencios constituțional este printre puținele autorități din România care își fundamentează deciziile pe prevederile, de altfel obligatorii, ale acestor acte, precum și pe vasta jurisprudență a Curții Europene, care este de asemenea obligatorie în ceea ce privește interpretarea Convenției europene a drepturilor omului. Dacă în perioada 1992-2000, Curtea Constituțională se mărginea să amintească jurisprudența Curții Europene în deciziile sale, începând cu anul 2000 a apărut fenomenul, de o amploare deosebită, al utilizării jurisprudenței europene în chiar argumentarea deciziilor Curții Constituționale.

411. În acest fel, Curtea Constituțională aduce tot mai mult **dreptul internațional și european al drepturilor omului**, precum și jurisprudența europeană, în atenția autorităților din România, în mod special a instanțelor judecătorești, iar efectul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale se răsfrânge și asupra prevederilor Convenției europene a drepturilor omului și a celorlalte prevederi din dreptul internațional al drepturilor omului, precum și asupra jurisprudenței invocate. Este tot mai evidentă adoptarea, de către Curtea Constituțională a României, în

consonanță cu celelalte jurisdicții constituționale europene, a Convenției europene a drepturilor omului ca instrument de interpretare în vederea protecției drepturilor și, implicit, a constituționalizării dreptului: „vocația europenizantă" a jurisprudenței Curții Constituționale este valorificată tot mai mult, datorită utilizării frecvente a tehnicii de interpretare conformă cu Convenția europeană a drepturilor omului, în aplicarea dispozițiilor art. 11 și art. 20 din Constituția României (care conferă dispozițiilor Convenției un statut supra-legislativ și infra-constituțional). De altfel, așa cum s-a arătat în doctrina franceză recentă, rolul judecătorului constituțional nu se limitează la a constata starea sistemului de drepturi fundamentale, ci acesta contribuie la însăși formarea unui „drept al drepturilor fundamentale", adică a unui adevărat sistem juridic bazat pe documente interne și internaționale.

412. Curtea Constituțională a României a invocat în considerentele a numeroase decizii reglementări juridice internaționale în materia drepturilor omului, făcând uneori chiar aplicarea directă a acestora, în temeiul art. 20 din Constituție: Decizia nr. 148/1998[1], Decizia nr. 146/2000[2], Decizia nr. 312/2001[3]. O decizie de referință în acest sens este Decizia nr. 208/2000[4], în care Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate invocată, constatând contrarietatea dintre procedura administrativ-jurisdicțională prealabilă celei judecătorești în domeniul executării creanțelor bugetare și art. 6 parag. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului, respectiv cerința termenului rezonabil al procedurii. Ceea ce este remarcabil în considerentele acestei decizii este fundamentarea deciziei *exclusiv* pe prevederile art. 6 din Convenția Europeană și pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, extinzând, deci, norma de referință în temeiul art. 20 din Constituție. Desigur, această prerogativă de interpretare a textelor legale în lumina dreptului european al drepturilor omului nu este de competența exclusivă a Curții Constituționale, ci este aplicabilă de toate instanțele judecătorești, așa cum s-a remarcat în doctrină. În Decizia nr. 312/2002[5],

[1] Publicată în M. Of. nr. 99 din 9 martie 1999.

[2] Publicată în M. Of. nr. 566 din 15 noiembrie 2000.

[3] Publicată în M. Of. nr. 99 din 5 februarie 2002.

[4] Publicată în M. Of. nr. 695 din 27 decembrie 2000.

[5] Publicată în M. Of. nr. 81 din 7 februarie 2003.

Curtea a înglobat jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind art. 6 din Convenție în argumentele sale de drept, cu valoare de normă de referință: „cele statuate prin decizia Curții Europene își păstrează valabilitatea și în cauza de față".

În Decizia nr. 233/2011[1], Curtea a stabilit, cu caracter de principiu, faptul că România, fiind parte la Convenția europeană a drepturilor omului din anul 1994, și-a asumat respectarea dispozițiilor acesteia, precum și a „interpretării date de Curtea Europeană a Drepturilor Omului Convenției, în limitele stabilite de aceasta". Într-o altă decizie, din anul 2010, Curtea Constituțională a reamintit faptul că „prevederile Convenției europene fac parte integrantă din ordinea juridică internă a statelor semnatare, acest aspect implicând obligația pentru judecătorul național de a asigura efectul deplin al normelor acesteia, asigurându-le preeminența față de orice altă prevedere contrară din legislația națională. Curtea Europeană a constatat că statutul Convenției în dreptul intern permite instanțelor naționale să înlăture, din oficiu sau la cererea părților, prevederile dreptului intern pe care le consideră incompatibile cu Convenția și protocoalele sale adiționale"[2].

1.6.2.2. Garanțiile asigurate de autoritatea judecătorească

413. Pe lângă justiția constituțională, și jurisdicțiile obișnuite trebuie să ofere unele garanții importante în materia protecției drepturilor fundamentale. La baza acestor garanții stă, firesc, supremația Constituției față de legile și celelalte acte pe care instanțele judecătorești sunt chemate să le aplice. În acest context, un rol important îl joacă jurisprudența Curții Constituționale și receptarea ei de către instanțele judecătorești. Pe lângă aceste garanții de ordin general, însăși organizarea și procedura judiciară trebuie să ofere garanții specifice, în vederea unei eficiente ocrotiri a drepturilor fundamentale ale persoanelor. Cea mai importantă garanție în acest sens este tocmai dreptul la un proces echitabil, cu toate fațetele sale: accesul la justiție, independența justiției, imparțialitatea judecătorilor, publicitatea și contradictorialitatea procedurii, prezumția de nevinovăție etc. Așa cum amintea Curtea Constituțională în decizia citată mai sus, instanțele judecătorești interne sunt primele chemate să

[1] Publicată în M. Of. nr. 340 din 17 mai 2011.

[2] A se vedea Decizia nr. 724/2010, publicată în M. Of. nr. 465 din 7 iulie 2010.

facă aplicarea directă a dreptului internațional și european al drepturilor omului, în temeiul art. 20 din Constituție. Cu toate acestea, în anul 2013, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat, în Hotărârea *Vlad și alții c. României*, că instanțele din România, timp de 20 de ani, au refuzat în mod sistematic aplicarea directă a Convenției europene.

1.6.2.3. Avocatul Poporului

414. Una din cele mai importante garanții ale drepturilor și libertăților fundamentale, aflate la dispoziția cetățenilor, este instituția Avocatului Poporului, denumire sub care legiuitorul constituant a consacrat vechea instituție a *Ombudsman*-ului. Apărută în Suedia în secolul al XVIII-lea (primul Ombudsman a fost numit de Parlamentul suedez în 1766, iar Constituția Suediei din 1809 a consacrat expres această instituție), instituția Ombudsman-ului a fost preluată, în timp, de majoritatea democrațiilor europene și nu numai, chiar la nivelul unor organizații internaționale (Ombudsman-ul Uniunii Europene). Termenul „ombudsman" semnifică, în limba suedeză, un reprezentant, delegat, agent sau garant al cuiva sau o persoană autorizată să acționeze în numele și în serviciul cuiva. Deși a fost consacrat în diversele țări sub denumiri diferite – Mediatorul Republicii și din 2008, Apărătorul Drepturilor (*Défenseur des droits)* în Franța, Slujitorul Dreptății (*Provedor de Justiça*) în Portugalia, Apărătorul Poporului (*Defensor del Pueblo*) în Spania, Comisar pentru Administrație în Cipru, Comisar al drepturilor cetățenilor în Polonia etc. – esența instituției Ombudsman-ului a rămas aceeași, respectiv protecția drepturilor cetățeanului împotriva abuzurilor administrației publice[1].

În literatura juridică, Ombudsman-ul a fost definit ca o formă de control independent al autorităților publice sau ca un organ extraordinar de control al administrației publice, situat în afara procedurilor obișnuite de atacare a acesteia. Au fost identificate următoarele trăsături generale ale acestei instituții:

1. **scopul** instituției: protecția drepturilor și libertăților fundamentale;
2. **independența** față de celelalte autorități ale statului;

---

[1] Pentru un studiu detaliat al instituției Ombudsman-ului, a se consulta lucrările: C. BRÂNZAN, *Avocatul Poporului. O instituție la dispoziția cetățeanului*, Ed. Juridica, București, 2002 și I. MURARU, *Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman*, Ed. All Beck, București, 2004.

3. modalitățile de **sesizare**: atât din oficiu, cât și la cerere;

4. **mijloacele de acțiune** diverse, inclusiv rapoarte adresate parlamentelor; ca trăsătură comună, Ombudsman-ul nu poate anula sau modifica actele controlate.

415. Instituția Ombudsman-ului, indiferent de forma în care a fost preluată de diversele sisteme de drept, cunoaște astăzi o mare diversitate tipologică. Dintre criteriile de **clasificare** a acestor instituții, menționăm:

a) după entitatea care desemnează Ombudsman-ul, întâlnim **ombudsman-i publici** și **ombudsman-i privați**. Ombudsman-ii publici sunt desemnați de autorități publice (parlament, șef de stat etc.), iar cei privați de către persoane private (societăți bancare, societăți de presă, universități etc.);

b) după numărul persoanelor care compun instituția, avem **ombudsman uni sau pluripersonal**. Unele legislații prevăd expres exercitarea acestei funcții de către mai multe persoane, în timp ce altele prevăd numirea unor adjuncți ai ombudsman-ului, de regulă specializați pe domenii de activitate, pentru a da o mai mare eficiență activității instituției;

c) după gradul de specializare a competențelor, putem identifica **ombudsman-i cu competență generală** și **ombudsman-i specializați**. Ombudsman-ul specializat poate exercita controlul în funcție de domeniul de competență (de regulă, pentru protecția anumitor categorii de drepturi) acordat prin constituție sau lege: Ombudsman pentru protecția consumatorului, Ombudsman pentru egalitatea șanselor, Ombudsman contra discriminării etnice, Ombudsman pentru drepturile copilului, Ombudsman pentru protecția drepturilor persoanelor cu handicap, Ombudsman pentru probleme militare, Ombudsman pentru probleme ale sistemului de sănătate, Ombudsman universitar etc.;

d) după întinderea teritorială a competențelor, identificăm: ombudsman-i cu competență la nivel național, ombudsman-i cu competență regională, ombudsman-i cu competență locală. Există și un ombudsman cu competență transnațională, și anume ombudsmanul european, instituție înființată prin Tratatul de la Maastricht (1992) și care funcționează efectiv din 1995.

416. În **România**, instituția Ombudsman-ului a fost preluată odată cu Constituția din 1991, ca element de totală noutate în dreptul constituțional românesc, sub denumirea de **Avocatul Poporului**. Instituția Avocatului

Poporului a început să funcționeze abia în 1997, după adoptarea legii sale organice (Legea nr. 35/1997, modificată în urma revizuirii textelor constituționale și republicată[1]). Receptarea acestei instituții atât de populare, după cum s-a văzut, în sistemele democratice, a însemnat, cel puțin teoretic, o consacrare a asumării, de către statul român, a principiilor statului de drept și protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Denumirea de Avocatul Poporului a fost aleasă pentru că „exprimă cel mai clar și, mai ales, pe înțelesul tuturor, rolul și semnificațiile juridice ale acestei instituții" (Muraru, 2008, p. 572).

417. Potrivit art. 58 alin. (1) din Constituția revizuită și art. 6 alin. (1) din legea organică, Avocatul Poporului este numit pe o perioadă de 5 ani, pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice. Același text constituțional consacră și existența adjuncților Avocatului Poporului, care sunt specializați pe domenii de activitate. Stabilirea numărului de adjuncți este lăsată pe seama legiuitorului organic. În prezent, art. 10 din Legea nr. 35/1997 prevede că Avocatul Poporului este asistat de adjuncți, pe durata mandatului său. Potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, domeniile de specializare a adjuncților Avocatului Poporului sunt:

a) drepturile omului, egalitate de șanse între femei și bărbați, culte religioase și minorități naționale;

b) drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap;

c) armată, justiție, poliție, penitenciare;

d) proprietate, muncă, protecție socială, impozite și taxe;

e) prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente crude, inumane sau degradante în locurile de detenție[2].

Adjuncții Avocatului Poporului sunt numiți de către birourile permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, cu avizul comisiilor juridice ale celor două camere.

Durata mandatului Avocatului Poporului este de 5 ani, iar numirea sa se face de Camerele Parlamentului, în ședință comună, potrivit art. 58 alin. (1), respectiv art. 65 lit. i) din Constituție. În varianta constituțională

[1] Republicată în M. Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014.

[2] Atribuție introdusă prin O.U.G. nr. 48 din 26 iunie 2014 (M. Of. nr. 485 din 30 iunie 2014).

inițială, mandatul Avocatului Poporului era de 4 ani, iar numirea se făcea de către Senat.

Articolul 2 alin. (1) din legea organică consacră principiul independenței Avocatului Poporului față de orice autoritate publică, în condițiile legii. De asemenea, textul legal precizează că, în exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului nu se substituie autorităților publice. Ca un corolar, Avocatul Poporului nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ. Nimeni nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale.

418. Articolul 59 alin. (1) din Constituție stabilește că Avocatul Poporului își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și libertățile lor, în limitele stabilite de lege. Pentru a conferi eficiență activității acestei instituții, atât Constituția, cât și legea organică instituie obligația autorităților publice de a asigura Avocatului Poporului sprijinul necesar în exercitarea atribuțiilor sale. În soluționarea problemelor cu care se autosesizează sau este sesizat, Avocatul Poporului poate face anchete, poate formula recomandări, care nu pot fi supuse nici controlului parlamentar, nici celui judecătoresc.

Pe lângă competența generală de soluționare a cererilor care îi sunt adresate, competență dată de Constituție și de legea organică, Avocatul Poporului are și următoarele competențe speciale, în relație cu alte garanții instituționale ale drepturilor fundamentale:

a) dreptul de a sesiza Curtea Constituțională cu neconstituționalitatea unei legi înainte de promulgare [art. 146 lit. a) din Constituție];
b) dreptul de a sesiza Curtea Constituțională cu o excepție de neconstituționalitate [art. 146 lit. d) din Constituție];
c) obligația Curții Constituționale de a solicita punctul de vedere al Avocatului Poporului în cauzele privind protecția drepturilor fundamentale [art. 13 lit. d) din Legea nr. 35/1997];
d) poate sesiza instanța de contencios administrativ, în condițiile legii contenciosului administrativ [art. 13 lit. j) din Legea nr. 35/1997 și art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004];
e) poate sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție cu o cerere de recurs în interesul legii (art. 514 C. proc. civ., republicat).

419. Legea organică, în art. 15 alin. (4), stabilește sfera actelor care nu pot face obiectul activității instituției Avocatul Poporului: actele emise

de Camera Deputaților, de Senat sau de Parlament, actele și faptele deputaților și senatorilor, ale Președintelui României și ale Guvernului, precum și ale Curții Constituționale, ale președintelui Consiliului Legislativ și ale autorității judecătorești.

Cererile adresate Avocatului Poporului sunt scutite de taxa de timbru. Condițiile de formă ale unei cereri adresate Avocatului Poporului sunt: să fie formulată în scris și să nu fie anonimă. De asemenea, petiționarul trebuie să dovedească întârzierea sau refuzul administrației publice de a soluționa legal cererea. Legea instituie și un termen maxim de 1 an în care pot fi introduse plângerile îndreptate împotriva încălcărilor drepturilor și libertăților cetățenești prin acte sau fapte ale administrației publice, termen calculat în raport cu data producerii încălcării sau cu data la care persoana în cauză a luat cunoștință despre faptele care fac obiectul plângerii. Avocatul Poporului poate respinge motivat cererile vădit nefondate sau poate cere date suplimentare pentru analiza și soluționarea cererilor.

Potrivit art. 29 alin. (1^1) din legea organică, introdus prin O.U.G. nr. 48/2014, birourile teritoriale ale instituției Avocatul Poporului care își au sediul sau își desfășoară activitățile de audiență în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățeni aparținând minorităților naționale au pondere de peste 20% din numărul locuitorilor asigură și folosirea limbii minorităților naționale respective, în scris și oral, în relațiile cu petiționarii.

420. În cazul în care Avocatul Poporului constată că soluționarea cererii cu care a fost sesizat este de competența autorității judecătorești, el se poate adresa, după caz, ministrului justiției, Ministerului Public sau președintelui instanței de judecată, care sunt obligați să comunice măsurile luate. Ca o garanție suplimentară pentru protecția drepturilor fundamentale, în textul legii organice a fost introdusă posibilitatea de a consulta Avocatul Poporului, acordată prin lege (art. 27 din legea organică republicată) inițiatorilor de proiecte de legi și ordonanțe care, prin conținutul lor, privesc drepturile și libertățile cetățenilor, prevăzute de Constituția României, de pactele și de celelalte tratate internaționale privitoare la drepturile omului, la care România este parte.

Potrivit legii contenciosului administrativ, modificată, Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate

sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Daca petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea.

421. În îndeplinirea rolului și funcțiilor sale, Avocatul Poporului dispune de o serie de mijloace de acțiune: are dreptul să facă anchete, să audieze și să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice sau de la orice alt funcționar. În cazul în care Avocatul Poporului constată că plângerea formulată este întemeiată, el va cere, în scris, reformarea sau revocarea actului administrativ, repararea pagubelor și repunerea persoanei lezate în situația anterioară. Autoritățile vizate trebuie să ia, de îndată, măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităților, repararea pagubelor și repunerea în drepturi a persoanei lezate.

Dacă autoritatea sau funcționarul nu înlătură ilegalitățile în termen de 30 de zile de la data sesizării, Avocatul Poporului se adresează autorităților administrației publice ierarhic superioare, care au obligația să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate. Avocatul Poporului este îndreptățit să sesizeze Guvernul cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal al autorităților publice centrale și al prefecților, iar neadoptarea de către Guvern, în termen de cel mult 20 de zile, a măsurilor necesare determină comunicarea situației Parlamentului.

422. Actele Avocatului Poporului sunt rapoartele și recomandările.

Rapoartele sunt acele acte juridice prezentate de către Avocatul Poporului, anual sau ocazional, din oficiu sau la cererea Parlamentului. Raportul anual cuprinde referiri la activitatea instituției Avocatul Poporului pe un an calendaristic și este prezentat celor două Camere ale Parlamentului, în ședință comună. Rapoartele speciale pe care Avocatul Poporului le poate prezenta la cererea celor două Camere ale Parlamentului vizează anumite aspecte din activitatea instituției sau pot cuprinde recomandări cu privire la modificarea legislației. Avocatul Poporului poate prezenta rapoarte și din oficiu. Aceste rapoarte sunt adresate președinților celor două Camere sau primului-ministru și fac referire la unele lacune din legislație, la prezentarea unor cazuri grave de corupție sau de nerespectare a legilor țării, constatate cu prilejul cercetărilor efectuate.

Recomandările sunt acele acte juridice prin care Avocatul Poporului își exercită atribuțiile specifice în raporturile sale cu petiționarii și cu autoritățile administrației publice. Prin intermediul acestor recomandări, Avocatul Poporului sesizează autoritățile administrației publice asupra ilegalității actelor sau faptelor lor administrative sau aduce la cunoștința Parlamentului, președinților celor două Camere sau primului-ministru propunerile sale privind îmbunătățirea, completarea sau modificarea legislației, precum și orice alte măsuri necesare ocrotirii drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Aceste recomandări nu au forță juridică obligatorie, dar nu pot fi nici supuse vreunui control parlamentar sau judecătoresc.

423. Datorită absenței caracterului obligatoriu al actelor Avocatului Poporului în exercitarea atribuțiilor sale, în doctrină s-a subliniat o scădere a eficienței reale a activității acestei instituții. Într-adevăr, legislația actuală nu pune la dispoziția Avocatului Poporului instrumente de constrângere în cazul în care constată că recomandările sale nu sunt urmate de măsuri de restabilire a legalității și a drepturilor încălcate. De aceea, s-a și propus (C. Brânzan) introducerea unor sancțiuni care să fie aplicate direct de Avocatul Poporului sau indirect, la solicitarea directă a acestuia, de către conducătorii administrației publice, acelor funcționari care refuză să răspundă sau răspund tardiv, incomplet sau eronat la solicitările Avocatului Poporului privind informațiile legate de investigațiile acestuia. Tot în acest context, s-a propus introducerea unor sancțiuni aplicabile acelor funcționari care refuză, în mod nejustificat, să dea curs recomandărilor făcute de Avocatul Poporului după finalizarea lucrărilor într-un dosar, dacă s-au constatat încălcări ale drepturilor omului sau disfuncționalități în activitatea administrației în raporturile cu petiționarii. Cu toate acestea, Avocatul Poporului, ca și instituțiile similare de tip Ombudsman, are ca metodă principală de lucru concilierea, nefiind un organ de tip jurisdicțional. „Forța" unei astfel de instituții este tocmai forța autorității sale morale, calitățile de mediator/conciliator ale instituției fiind cele care trebuie să primeze în soluționarea cazurilor.

În prezent, Legea nr. 35/1997 cuprinde doar sancțiuni aplicabile în cazul nerespectării recomandărilor Avocatului Poporului de către autoritatea sau funcționarul vizat. Aceste sancțiuni, care constau, însă, doar în posibilitatea de sesizare a autorității ierarhic superioare, până la nivelul Guvernului, nu sunt dintre cele mai eficiente, dacă ținem seama și

de termenele lungi prevăzute de lege și de incertitudinea unei rezolvări favorabile.

424. Avocatul Poporului apare, așadar, ca una dintre cele mai populare garanții instituționale ale drepturilor și libertăților fundamentale, atât la nivel european, cât și la nivel național (lucru demonstrat și de numărul crescând de sesizări și de dosare finalizate). Cu toate acestea, legislația care consacră această instituție este perfectibilă, în sensul introducerii unor instrumente și mai eficiente de acțiune în vederea unei cât mai mari protecții a drepturilor fundamentale.

§2. Îndatoririle fundamentale ale cetățenilor

425. Îndatoririle fundamentale ale cetățenilor sunt acele obligații consacrate pe cale constituțională, ca o dimensiune firească a legăturii de cetățenie și ca o caracteristică a oricărei societăți democratice, în care, pe lângă drepturi, cetățeanul are și o serie de îndatoriri. Constituția României cuprinde aceste îndatoriri fundamentale în Capitolul III al Titlului II, art. 54-57.

2.1. Îndatorirea de fidelitate față de țară

426. Fidelitatea față de țară este cea mai importantă consecință a legăturii de cetățenie și, așa cum s-a afirmat în doctrină, reprezintă însuși fundamentul celorlalte îndatoriri cetățenești. Potrivit art. 54 alin. (1) din Constituție, fidelitatea față de țară este sacră. Niciun alt scop și nicio altă valoare nu ar putea justifica încălcarea acestei îndatoriri. Un accent deosebit este pus, în textul constituțional, pe îndatorirea de fidelitate față de țară a celor care ocupă funcții publice, precum și a militarilor. Aceștia răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin și, în acest scop, vor depune jurământul prevăzut de lege. Încălcarea acestei îndatoriri, atât de către cetățenii obișnuiți, cât și de către funcționari sau militari, atrage aplicarea unor grave sancțiuni, inclusiv de natură penală.

2.2. Îndatorirea de apărare a țării

427. Apărarea țării este o îndatorire fundamentală specifică cetățenilor români, fără deosebire de sex, origine națională, religie, ocupație etc.

Această îndatorire este un corolar al obligației de fidelitate față de țară și implică pregătirea tuturor cetățenilor în vederea apărării țării împotriva oricărei agresiuni armate sau a altor acțiuni inamicale. Articolul 55 alin. (2) din Constituție se referă la un caz particular al acestei îndatoriri, și anume acela al îndatoririlor militare. Prin revizuirea din 2003, acest text a fost modificat substanțial față de varianta inițială. Astfel, în primul rând, obligativitatea satisfacerii stagiului militar nu mai este prevăzută de Constituție, ci urmează a fi stabilită sau nu de o lege organică, alături de condițiile privind îndeplinirea obligațiilor militare. În al doilea rând, Constituția nu mai restrânge sfera subiectelor acestei obligații la bărbații cetățeni români, cu vârste cuprinse între 20 și 35 de ani. Legea organică va putea stabili, așadar, obligații militare și în sarcina femeilor, după cum va putea cuprinde categoriile exceptate de la îndeplinirea acestor îndatoriri. În alin. (3) al art. 55 se menține intervalul de vârstă la care se pot face încorporări (între 20 și 35 de ani), exceptându-se voluntarii, pentru care legea organică va putea prevedea alte condiții.

2.3. Îndatorirea de a contribui la cheltuielile publice

428. Contribuția la cheltuielile publice este reglementată de art. 56 din Constituție ca o îndatorire a cetățenilor, corelativă drepturilor acestora rezultate din funcția socială a statului. Textul constituțional precizează modul în care se realizează această îndatorire – prin intermediul impozitelor și taxelor. Stabilirea acestora nu poate fi, însă, arbitrară. Articolul 56 alin. (2) și (3) consacră principii de o importanță deosebită: proporționalitatea și echitatea sarcinilor fiscale, precum și principiul legalității în materie fiscală. Astfel, sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale, adică să nu impună sarcini excesive în raport cu posibilitățile de îndeplinire a lor. De asemenea, textul constituțional interzice impunerea oricăror alte prestații, cu excepția celor stabilite prin lege, în situații excepționale (catastrofe naturale, stări excepționale etc.). Principiul legalității în materie fiscală mai este exprimat și în art. 139 alin. (1) din Constituție: *„Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege"*. Atunci când este vorba de bugetele locale, sarcinile fiscale se stabilesc de către autoritățile competente numai în conformitate cu prevederile legale.

429. O precizare se cuvine a fi făcută cu privire la titularii acestei îndatoriri fundamentale. Deși textul constituțional face referire la „cetățeni", trebuie arătat că această îndatorire revine în egală măsură și persoanelor juridice sau subiectelor colective de drept care obțin venituri sau desfășoară activități supuse sistemului de impozitare: „obligația unei persoane juridice de a plăti un impozit sau o taxă este, în final, suportată tot de cei în folosul cărora respectiva persoană juridică realizează activitățile și își valorifică patrimoniul" (Simina Tănăsescu).

2.4. Îndatorirea de exercitare cu bună-credință a drepturilor și libertăților

430. Îndatorirea fundamentală prevăzută de art. 57 din Constituție are un caracter general, incumbând atât cetățenilor români, cât și străinilor sau apatrizilor aflați pe teritoriul României. Această îndatorire este o expresie a principiului general al bunei-credințe aplicat în materia drepturilor și libertăților fundamentale și se constituie ca o garanție a acestora: *„Cetățenii români, cetățenii străini și apatrizii trebuie să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți"*.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie

Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului (republicată în M. Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014)

Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor (republicată în M. Of. nr. 201 din 21 martie 2014)

Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului la care România este parte, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2003

Geneza Constituției României, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1998

Deciziile Curții Constituționale a României, publicate în Monitorul Oficial al României, partea I, 1992 – iulie 2008

Jurisprudența Curții Constituționale și Convenția europeană a drepturilor omului, http://www.ccr.ro/cedo/cuprins.html)

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea în cauza *Brumărescu c. României* (1999)

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea în cauza *Raicu c. României* (2006)

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea în cauza *Bursuc c. României* (2004)

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea în cauza *Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu c. României* (2005)

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea în cauza *Filip c. României* (2007)

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea în cauza *Maria Atanasiu ș.a. c. României* (2010)

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea în cauza *Vlad ș.a. c. României* (2013)

Marius Balan, Drept constituțional și instituții politice. Vol. I, Ed. Hamangiu, București, 2015

Constantin Brânzan, Avocatul Poporului. O instituție la dispoziția cetățeanului, Ed. Juridică, București, 2002

Dominique Chagnollaud, Guillaume Drago, Dictionnaire des droits fondamentaux, Dalloz, Paris, 2006

Dominique Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, tome 1 – Théorie générale. Les régimes étrangers, 5e éd., Dalloz, Paris, 2007

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Viorel Mihai Ciobanu, Accesul liber la justiție – principiu constituțional, în *Liber Amicorum* Ioan Muraru. Despre constituționalitate și constituționalism, Ed. Hamangiu, București, 2006

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004

Ștefan Deaconu, Drept constituțional, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Tudor Drăganu, Liberul acces la justiție, Ed. Lumina Lex, București, 2003

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Ferdinand Melin-Soucramanien, Otto Pfersmann, Joseph Pini, André Roux, Guy Scoffoni, Jérôme Tremeau, Droit des libertés fondamentales, 2e éd., Dalloz, Paris, 2002

Manuel Guțan, Libertatea de conștiință în lumina Constituției din 1991 și a Declarației universale a drepturilor omului, în volumul 50 de ani de la proclamarea Declarației universale a drepturilor omului, Ed. Academiei Trupelor de Uscat, Sibiu, 1999

Manuel Guțan, Bianca Selejan-Guțan (editors), Europeanisation and Judicial Culture in Contemporary Democracies, Ed. Hamangiu, 2014

David J. Harris, Michael O'Boyle, Colin Warbrick, Law of the European Convention of Human Rights, 2nd ed., 2009, Oxford University Press, 2009

David J. Harris, Donna Gomien, Leo Zwaak, Convention Européenne des Droits de l'Homme et Charte Sociale Européenne: droit et pratique, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997

Gheorghe Iancu, Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România, Ed. All Beck, București, 2003

Gheorghe Iancu, Gheorghe Glăvan, Noile drepturi fundamentale, în A.U.B. nr. I/2004

Bertrand Mathieu, Michel Verpeaux, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J., Paris, 2002

Ioan Muraru, Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman, Ed. All Beck, București, 2004

Ioan Muraru, Articolul 15. [Neretroactivitatea legii], în *Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu,* Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008

Ioan Muraru, Articolul 58. În *Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu,* Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 11-a, vol. I, Ed. All Beck, București, 2003

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu, Interpretarea Constituției. Doctrină și practică, Ed. Lumina Lex, București, 2002

Corneliu-Liviu Popescu, Comentariu la Decizia CCR nr. 567/2006, în Curierul Judiciar nr. 9/2006

Bianca Selejan-Guțan, Simina Elena Tănăsescu, Roumanie, în volumul La multiplication des garanties et des juges dans la protection des droits fondamentaux : coexistence ou conflit entre les systèmes constitutionnels, internationaux et régionaux ? Évolution d'une décennie. (2013) XXIX Annuaire International de justice constitutionnelle

Bianca Selejan-Guțan, Protecția europeană a drepturilor omului, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2011

Bianca Selejan-Guțan, Spre o nouă ordine publică europeană: Convenția europeană a drepturilor omului și Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, în *Bogdan Iancu (ed.)*, The EU as the Paradigm of Future European Statehood/Uniunea Europeană ca paradigmă a statalității viitoare, New Europe College, București, 2007

Bianca Selejan-Guțan, Laura-Maria Crăciunean, Drept internațional public, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2014

Bianca Selejan-Guțan, Horațiu-Alexandru Rusu, Hotărârile CEDO împotriva României. 1998-2006, Ed. Hamangiu, București, 2006

Frédéric Sudre, Droit européen et international des droits de l'homme, 6e éd. refondue, P.U.F., Paris, 2003

Simina Elena Tănăsescu, Principiul egalității în dreptul românesc, Ed. All Beck, București, 1999

Simina Elena Tănăsescu, Cronica jurisprudenței Curții Constituționale a României, în R.D.Pb. 1995-2007

Sisteme de drept comparate

Introducere în teoria generală a dreptului comparat

Manuel Guțan

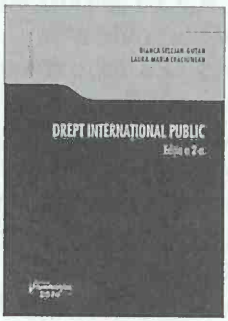
ISBN 978-606-27-0078-2
49 lei, 392 p.

Lucrarea de față încearcă să explice cititorului că dreptul comparat nu reprezintă doar ceea ce se înțelege pe scară largă astăzi în România: un demers de descriere a modului în care anumite sisteme de drept străine reglementează diverse instituții juridice. Se uită, adesea, faptul că a compara înseamnă măcar a juxtapune, a scoate în evidență asemănări și deosebiri între sistemele și instituțiile juridice străine analizate. Pentru partizanii acestui tip de abordare, a compara înseamnă a realiza un demers științific natural ce nu necesită niciun fel de expertiză de ordin metodologic. În acest context, dorim să provocăm cititorul la o perspectivă diferită, oferindu-i o bază teoretică minimală necesară pentru a se lansa în studiul comparativ aprofundat al dreptului. Tocmai de aceea, atragem atenția că, în urma lecturării acestei lucrări, studentul, masterandul, doctorandul, post-doctorandul și cercetătorul versat al dreptului nu vor deveni cu adevărat comparatiști. Pentru aceasta e nevoie de ani buni de experiență și reflecție în materie. Toți aceștia vor avea însă posibilitatea să știe cel puțin de unde să pornească și, eventual, ce cale să urmeze în analiza comparativă a dreptului.

BCU IAȘI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Drept internațional public

Bianca Selejan-Guțan
Laura-Maria Crăciunean
Ediția a 2-a



ISBN 978-606-27-0086-7
49 lei, 344 p.

Lucrarea de față reprezintă o provocare de a înțelege dreptul internațional public ca pe o entitate dinamică, în care se reflectă SCHIMBAREA.
Există o societate internațională? Dar un drept aplicabil acesteia? Care este originea dreptului internațional public? Putem vorbi de un drept internațional independent de existența statului și a națiunilor? Care este rolul individului în dreptul internațional public?
Sunt doar câteva din numeroasele întrebări ce vă invită să le aflați răspunsul în cele unsprezece capitole. De asemenea, exercițiile pentru seminar de la sfârșitul fiecărui capitol dau posibilitatea unei aprofundări logice și sistematice a materiei.
Aflată la cea de a doua ediție, revăzută și amplu adăugită – pentru a reflecta ultimele dezvoltări în materie – și îmbogățită cu jurisprudența internațională, doctrina și legislația ultimilor ani, lucrarea este adresată cu precădere studenților, dar poate fi utilă oricărui profesionist al dreptului ce manifestă interes pentru problematica abordată.

BCU IAȘI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE
VOL. 1 • ediția a 3-a, revăzută și adăugită

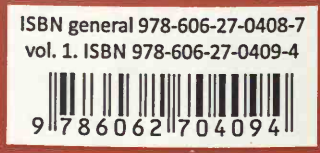
Ediția de față reprezintă o necesară actualizare a celei de-a doua ediții a cursului de Drept constituțional și instituții politice al autoarei (2008), care reflectă numeroasele schimbări apărute în ultimii ani în acest domeniu extrem de important al dreptului, printre care: evoluțiile „dreptului constituțional european", odată cu adoptarea și intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, cu sublinierea principiilor desprinse atât de instanțele constituționale ale statelor membre ale Uniunii Europene, cât și de Curtea de Justiție a Uniunii Europene privind raportul dintre legile fundamentale și dreptul Uniunii; modificările recente privitoare la atribuțiile și regimul Curții Constituționale în România; crearea Autorității Naționale pentru Cetățenie și ultimele completări aduse Legii cetățeniei etc.

Acest prim volum al lucrării debutează printr-o introducere în dreptul constituțional, urmată de considerații asupra teoriei constituției, completate printr-un capitol de elemente de istorie constituțională în România modernă și contemporană, ce face o incursiune interesantă în istoria constituționalismului la noi în țară, de la origini și până în prezent. Un capitol este dedicat justiției constituționale, marcându-se dezvoltările recente ale materiei, următoarea parte a lucrării tratând teoria generală a statului, structura de stat și forma de guvernământ, precum și aspecte esențiale privind cetățenia română. Nu în ultimul rând, sunt analizate drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor.

Cartea este bazată pe o bibliografie bogată și actuală și redactată în maniera clasică a unui curs adresat în primul rând studenților viitori juriști, putând servi însă drept document de referință și cercetătorilor, specialiștilor, practicienilor și tuturor celor interesați de domeniul extrem de dinamic al dreptului constituțional contemporan.

Preț: 47 lei

ISBN general 978-606-27-0408-7
vol. 1. ISBN 978-606-27-0409-4



reduceri de până la 30%
pentru comenzi on line
www.hamangiu.ro